

Derecho a la información y seguridad nacional



DERECHO A LA INFORMACIÓN Y SEGURIDAD NACIONAL

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

Edison Lanza
Relator Especial para la Libertad de Expresión

2020



OEA | Más derechos
para más gente

OAS CATALOGING-IN-PUBLICATION DATA

Inter-American Commission on Human Rights. Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression.

Derecho a la información y seguridad nacional : El acceso a la información de interés público frente a la excepción de seguridad nacional / Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

v. ; cm. (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.L/V/II) ISBN 978-0-8270-7087-5

1. Freedom of information—America. 2. National security—America. 3. Government information—America. I. Lanza, Edison. II. Title. III. Series.

OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.24/20

Este reporte fue financiado a través de una subvención de Open Society Foundations

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Miembros

Joel Hernández García

Antonia Urrejola Noguera

Flávia Piovesan

Margarette May Macaulay

Esmeralda Arosemena de Troitiño

Julissa Mantilla Falcón

Edgar Estuardo Ralón Orellana

Secretario Ejecutivo

Paulo Abrao

Secretaria Ejecutiva Adjunta para Monitoreo, Promoción y Cooperación Técnica

Maria Claudia Pulido

Secretaria Ejecutiva Adjunta para el Sistema de Peticiones y Casos

Marisol Blanchard Vera

DERECHO A LA INFORMACIÓN Y SEGURIDAD NACIONAL
El acceso a información de interés público frente a la excepción de seguridad nacional

CAPÍTULO - I. INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA		3
CAPÍTULO II- DESAFÍOS REGIONALES PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN DE INTERÉS PÚBLICO RELACIONADA CON LA SEGURIDAD NACIONAL		6
A) Desafíos derivados del marco jurídico y la regulación de las excepciones basadas en razones de seguridad nacional		7
Falta de claridad y precisión en el marco legal		7
Inexistencia de controles a la clasificación de la información de seguridad nacional y sus consecuencias.....		11
Leyes de secreto en materias relacionadas con seguridad nacional		15
B) Obstáculos para el acceso a información relacionada con violaciones de derechos humanos		16
C) Obstáculos en el acceso a información relacionada con actividades de vigilancia estatal.....		20
D) Obstáculos para el acceso a la información sobre el presupuesto y gastos de los organismos de inteligencia.....		23
E) Ausencia de leyes de acceso a la información pública y restricciones sistemáticas del derecho a la libertad de expresión e información		23
CAPÍTULO - III. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA EXCEPCIÓN DE SEGURIDAD NACIONAL		25
A) Principios generales y específicos que deben cumplir las limitaciones basadas en razones de seguridad nacional		25
Carácter excepcional de las limitaciones basadas en razones de seguridad nacional		27
Consagración legal clara y precisa de las excepciones basadas en razones de seguridad nacional		27
Objetivo legítimo, necesidad y proporcionalidad		29
Supremacía del interés público.....		32
Información sobre la cual existe una fuerte presunción o un interés público preponderante a favor de su divulgación.....		32
i. Información sobre violaciones de derechos humanos y al derecho internacional humanitario		33
ii. Información sobre vigilancia estatal		36
iii. Información relacionada con actos de corrupción y/o relacionada con el manejo de recursos públicos		37
La limitación debe estar sujeta a plazo y condición.....		38
Divisibilidad de la información y divulgación parcial.....		39
Estados de emergencia.....		40
B) Obligaciones estatales vinculadas al derecho de acceso a la información pública		40
Evitar la clasificación excesiva de información sobre seguridad nacional y promover la desclasificación.....		41
Obligación de contar con un recurso judicial idóneo y efectivo para la revisión de las negativas de entrega de información		42
Obligación de transparencia activa.....		43

Obligación de producir o capturar información	44
Obligación de adecuar el ordenamiento jurídico interno	45
CAPÍTULO IV- OTROS MECANISMOS PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA INFORMACIÓN DE INTERES PÚBLICO RELACIONADA CON LA SEGURIDAD NACIONAL	47
A) Periodismo de investigación, acceso a la información y seguridad nacional	47
B) Protección de las fuentes periodísticas referidas a la seguridad nacional	50
C) Protección de denunciantes.....	51
CAPÍTULO V- EL ROL DEL SECTOR PRIVADO	55
CAPÍTULO VI- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	56

CAPÍTULO - I. INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA

1. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se complace en publicar el presente informe que presenta, en forma sistematizada, los principios aplicables a la protección del derecho de acceso a la información de interés público y el alcance de las excepciones que los sujetos estatales plantean amparados en la preservación de la seguridad nacional. Debido a la importancia que el acceso a la información tiene para la democracia y la protección de los derechos humanos en la región, la Relatoría Especial considera que en el contexto de varios de los complejos fenómenos que tienen impacto en la situación de derechos humanos en las Américas¹ este es un asunto de particular importancia.

2. El derecho de acceso a la información es un pilar fundamental de la democracia. Es a través de la garantía plena y efectiva del derecho a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, que la construcción de una ciudadanía activa y participativa resulta auténticamente posible. El derecho de acceso a la información y la libertad de expresión son “condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre”². En el ámbito interamericano, la Carta Democrática Interamericana reafirma la importancia de la transparencia de las actividades gubernamentales, la participación y la libertad de expresión como componentes fundamentales de la democracia³. Estos son elementos de vital importancia para la consolidación y funcionamiento del Estado democrático de Derecho⁴.

¹ El debilitamiento del Estado de Derecho y de la institucionalidad democrática en distintos países y la grave afectación de los derechos humanos que esto ha generado en los últimos años; la impunidad y la corrupción; el aumento de la violencia y la criminalidad que determina que varios de los países más violentos del mundo se ubiquen en las Américas, registrándose en América Latina y el Caribe la tasa de homicidios más alta del planeta; la militarización de la seguridad pública y la aplicación de políticas de “mano dura” como respuesta a estos graves fenómenos que a su vez exacerban y perpetúan los círculos de violencia y criminalidad; la construcción de “enemigos internos” para justificar la persecución de la disidencia política y de la represión y criminalización de la protesta en distintos países de la región; así como la ampliación de la agenda de seguridad nacional y su impacto en los derechos humanos, la persistente necesidad de garantizar el acceso real a los archivos con el fin de satisfacer de manera plena y efectiva el derecho a la información, el derecho a la verdad, posibilitar la justicia, la reparación y las garantías de no repetición respecto de las graves violaciones de derechos humanos ocurridas en la región, así como la falta de colaboración y el ocultamiento de información a víctimas, familiares de víctimas y en el marco de los procesos de justicia transicional que han tenido lugar en distintos países, y en general, la falta de mecanismos adecuados y exhaustivos de supervisión independiente del funcionamiento y de las actividades llevadas a cabo por organismos de inteligencia, son algunos ejemplos que ponen de presente la importancia reforzada que tiene para la región el acceso a la información de interés público respecto de las actividades del Estado relacionadas con la seguridad nacional y el funcionamiento de los organismos en éste ámbito. CIDH. [Informe Anual 2017. Capítulo IV. Desarrollo de los derechos humanos en la región](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 210. 31 diciembre 2017; CIDH. [Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 86 21 junio 2018; CIDH. [Situación de los derechos humanos en Guatemala](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 208/17 31 diciembre 2017; CIDH. [Institucionalidad democrática. Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 209 31 diciembre 2017; CIDH. [Situación de los derechos humanos en México](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15 31 diciembre 2015; CIDH. [Situación de derechos humanos en Honduras](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15 31 diciembre 2015; CIDH. [Resolución 1/17](#). Derechos humanos y lucha contra la corrupción. 12 de septiembre de 2017; CIDH. [Resolución 1/18](#). Corrupción y derechos humanos. 2 de marzo de 2018; Banco Interamericano de Desarrollo. [Crimen y violencia: un obstáculo para el desarrollo de las ciudades de América Latina y el Caribe](#). Noviembre de 2018; CIDH. [170 Período ordinario de sesiones. Audiencia pública “Militarización de la seguridad pública”](#). 6 de diciembre de 2018; CIDH. [Grupo Interdisciplinario de expertos independientes. Nicaragua. Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo de 2018](#). Pág. 178; CELS. [La guerra interna: cómo la lucha contra las drogas está militarizando América Latina](#). 2018; CIDH. Comunicado de Prensa 26/2019. [CIDH denuncia escalada de ataques a la prensa y persistencia de violaciones a los derechos humanos en Nicaragua](#). 6 de febrero de 2019; Lessa, Francesca (2019). La investigación de los delitos de lesa humanidad en Sur América: Desafíos para el presente y futuro. Análisis de políticas y líneas de acción sugeridas. Latin American Centre, Oxford University.

² Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). [Opinión Consultiva OC -5/85](#) de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5. Párr. 70; Corte IDH. [Caso Ríos y otros Vs. Venezuela](#). Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C. No. 194. Párr. 105; Corte IDH. [Caso López Lone y otros Vs. Honduras](#). Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 5 de octubre de 2015. Serie C. No. 302. Párr. 165; Corte IDH. [Caso Carvajal Carvajal y otros vs. Colombia](#). Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 13 de marzo de 2018. Serie C No. 352. Párr. 177.

³ El artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana dispone: “Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.

La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia”.

El artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana dispone: “La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”.

⁴ CIDH. [Informe Anual 1999. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo I (Informes Generales). OEA/Ser.L/V/II.106. Doc. 3. 13 de abril de 2000. Pág. 10; ONU. [El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos. Informe del Secretario General. S/2004/616](#). 3 de agosto de 2004. Párr. 6; ONU. [Resolución aprobada por la Asamblea General A/RES/67/1](#). 24 de septiembre de 2012. Párr. 5 y 7; ONU. [En aras de la justicia: un programa de acción para](#)

3. El sistema interamericano ha cumplido un papel clave en el proceso de consolidación y desarrollo del derecho de acceso a la información pública en la región. En 2006 a través del caso *Claude Reyes Vs. Chile*, la Corte Interamericana se convirtió en el primer tribunal internacional en reconocer que el derecho de acceso a la información pública es un derecho protegido por el derecho internacional e impuso al Estado un conjunto de obligaciones específicas con el fin de garantizarlo. Al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, el artículo 13 de la Convención Americana protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones regulado en dicho instrumento⁵. La Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos también imponen a los Estados obligaciones jurídicas a efectos de garantizar de manera plena y efectiva el derecho a buscar y a recibir información⁶.

4. En las últimas dos décadas un número significativo de Estados de las Américas han reformado su marco jurídico para reconocer el derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental y para regular su ejercicio e implementación a través de leyes de acceso a la información pública⁷. En ese marco, distintos países de la región han establecido instituciones de supervisión de estas leyes y han llevado a cabo otras iniciativas dirigidas a impulsar la apertura de los gobiernos y de los distintos poderes públicos⁸.

5. Sin perjuicio de estos avances, la Relatoría Especial ha observado que garantizar la implementación adecuada y efectiva de las leyes de acceso a la información pública continúa representando un desafío de enorme importancia para la región. En efecto, persisten retos asociados a la obligación internacional de adecuar el marco jurídico nacional a las exigencias del acceso a la información pública⁹. La opacidad sobre la actuación del Estado en determinadas áreas constituye el campo fértil para que se produzcan y reiteren violaciones graves de los derechos humanos¹⁰.

6. En particular, diversos Estados de la región han venido incorporando a su ordenamiento jurídico normas que disponen o refuerzan la clasificación y el secreto de información en asuntos

[reforzar el estado de derecho en los planos nacional e internacional. Informe del Secretario General](#). A/66/749. 12 de marzo de 2012. Párr. 2,4, 19.

⁵ Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 77. Al respecto, la Corte Interamericana indicó: “En lo que respecta a los hechos del presente caso, la Corte estima que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea”.

⁶ Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 76.

⁷ Es importante resaltar que varios Estados de las Américas no cuentan con leyes de acceso a la información pública. De acuerdo con la información relevada por la Relatoría Especial, al 2016, 23 países del hemisferio contaban con leyes de acceso a la información pública. Véase: CIDH. [Informe Anual 2016. Informe anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo VI (Conclusiones y Recomendaciones). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 22/17. 15 de marzo 2017. Párr. 23. De acuerdo con información relevada por la UNESCO, al 2018, “[s]olo 5 de los 14 países del Caribe poseen leyes sobre libertad de información y en aquellos que tienen estas leyes, las autoridades han establecido complejos mecanismos para el acceso a la información que terminan siendo engorrosos” (Cfr.: UNESCO. [Tendencias mundiales en Libertad de expresión y desarrollo de los medios. Informe regional para América Latina y El Caribe 2017/2018](#). 2019. Pág. 13).

⁸ CIDH. [Informe Anual 2014. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (El derecho de acceso a la información pública en las Américas: entidades especializadas para la supervisión y cumplimiento). OEA/Ser.L/V/II Doc. 13 9 de marzo de 2015. Párr. 4.

⁹ CIDH. Informe Anual 2017. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Conclusiones y Recomendaciones). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 210/17 31 de diciembre de 2017. Párr. 23; UNESCO. [Tendencias mundiales en Libertad de expresión y desarrollo de los medios. Informe regional para América Latina y El Caribe 2017/2018](#). 2019. Pág. 13; UNESCO. [Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información. No. 8. Acceso a la información: Lecciones de la América Latina](#). 2017.

¹⁰ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. Segunda edición](#). OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 9/12. 7 marzo 2011. Párr. 106.

vinculados a la seguridad nacional, bajo definiciones o condiciones incompatibles con los estándares interamericanos sobre el derecho de acceso a la información¹¹. Uno de los factores que continúa favoreciendo la actuación discrecional a la hora de imponer restricciones al acceso a la información radica en la falta de claridad y precisión del régimen excepciones. Esta situación es exacerbada por la falta de estricto cumplimiento de la prueba de daño y de interés público a la hora de clasificar información, todo lo cual constituye un obstáculo al control del público y favorece la posibilidad de que se produzcan comportamientos ilícitos, violaciones de los derechos humanos y su ocultamiento.¹²

7. La Relatoría Especial reconoce que la seguridad nacional constituye un interés esencial para los Estados y la protección de la sociedad democrática, pero no hay que soslayar que parte de las graves violaciones de derechos humanos que se han cometido --y que en algunos casos se repiten en la región--, han sido y son justificadas en nombre de la seguridad nacional. Los intereses de seguridad nacional también se han invocado para justificar restricciones a la privacidad, la libertad de expresión y los derechos individuales¹³. El uso de un concepto amplio e impreciso de seguridad nacional para limitar el goce de los derechos humanos constituye una de las amenazas jurídicas contemporáneas a la libertad de expresión¹⁴. También ha sido un concepto utilizado para justificar la persecución de grupos como defensores de los derechos humanos, periodistas o activistas, o para disponer injustificadamente el secreto en torno al funcionamiento y las actividades de los organismos de seguridad¹⁵.

8. De otro lado, en el trabajoso proceso de consolidación de las democracias de la región, la Relatoría también reconoce el rol que tienen los poderes judiciales y organismos de supervisión del derecho de acceso a la información, en el desarrollo de un concepto democrático de seguridad nacional. De hecho, el presente informe destaca decisiones judiciales e información sobre buenas prácticas remitida a la Relatoría Especial por los Estados, la sociedad civil y la academia en el marco de la consulta en línea realizada entre marzo y abril de 2018. La Oficina recibió

¹¹ CIDH. [Situación de derechos humanos en Honduras](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15. 31 diciembre 2015. Párr. 485; CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Informe especial sobre la situación de la libertad de expresión en Chile](#). OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 16/17. 15 de marzo de 2017. Párr. 77 - 79; CIDH. [Institucionalidad democrática. Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela](#). Informe País. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 209. 31 diciembre 2017. Párr. 328 -334; ONU. [Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión](#). A/HRC/23/40. 17 de abril de 2013. Párr. 60; CIDH. 156 Período de Sesiones. [Audiencia pública: "Acceso a la información y seguridad nacional en América"](#). 20 de octubre de 2015. Ver también: Sociedad Interamericana de Prensa (SIP). [73 Asamblea General. Resolución Acceso a la Información](#). Estados Unidos de América. 27 al 30 de octubre de 2017; Sociedad Interamericana de Prensa (SIP). [Asamblea General. Resolución Acceso a la Información Pública](#). Chile. 21 de octubre de 2014; Sociedad Interamericana de Prensa (SIP). [Informe sobre Estados Unidos de América](#). Asamblea General, Chile, 16 de octubre de 2014.

¹² CIDH. 156 Período de Sesiones. [Audiencia pública: "Acceso a la información y seguridad nacional en América"](#). 20 de octubre de 2015; Open Society Justice Initiative. Información complementaria remitida en el marco de la audiencia pública. Disponible para consulta en el archivo de la Relatoría Especial.

¹³ ONU. [Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión](#). A/HRC/23/40. 17 de abril de 2013. Párr. 58- 60; UNESCO. [Tendencias mundiales en Libertad de expresión y desarrollo de los medios. Informe regional para América Latina y El Caribe 2017/2018](#). 2019. Pág. 12; El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Relator Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), [Declaración conjunta sobre la independencia y la diversidad de los medios de comunicación en la era digital](#). 2 de mayo de 2018; Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. [Declaración conjunta sobre programas de vigilancia y su impacto en la libertad de expresión](#). 21 de junio de 2013.

¹⁴ ONU. [Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión](#). A/HRC/23/40. 17 de abril de 2013. Párr. 58- 60; El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Relator Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), [Declaración conjunta sobre la independencia y la diversidad de los medios de comunicación en la era digital](#). 2 de mayo de 2018.

¹⁵ ONU. [Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión](#). A/HRC/23/40. 17 de abril de 2013. Párr. 60.

contribuciones escritas de ocho Estados¹⁶ y de ocho organizaciones de la sociedad civil y varias de instituciones académicas¹⁷.

9. En este como en otros temas, la CIDH y su Relatoría Especial reconocen el papel de las organizaciones y grupos de la sociedad civil del hemisferio en la defensa, promoción y protección del derecho de acceso a la información¹⁸. En 2013 la Relatoría Especial para la libertad de expresión participó del diálogo global que se cristalizó en la adopción de los “Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información”, conocidos como *Principios de Tshwane* (en adelante “Principios de Tshwane”) fueron redactados por 22 organizaciones y contaron con la colaboración de los cuatro relatores y relatoras especiales para la promoción y protección de la libertad de expresión, y del relator especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo¹⁹. La entonces Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, Catalina Botero, sostuvo que estos Principios “proponen un equilibrio correcto para asegurar la capacidad del Estado de proteger la seguridad y las libertades personales”²⁰. El presente informe acoge expresamente estos principios, debido a su robusto proceso de construcción y en el entendido de que constituyen una herramienta clave para garantizar la instrumentación adecuada de los estándares interamericanos sobre el derecho a la información en la legislación y en las prácticas nacionales.

10. Del mismo modo, el 3 de diciembre de 2018 la Relatoría Especial realizó una reunión de expertos y expertas con el fin de recabar mayor información y contribuciones para el presente informe. La CIDH también convocó a diversas audiencias públicas celebradas entre 2015-2018 para abordar esta problemática. Igualmente, se relevaron sentencias de altas cortes nacionales, informes y resoluciones de los órganos de derechos humanos y mandatos temáticos de las Naciones Unidas sobre los distintos asuntos que se abordan, así como decisiones adoptadas por los tribunales nacionales.²¹

CAPÍTULO II- DESAFÍOS REGIONALES PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN DE INTERÉS PÚBLICO RELACIONADA CON LA SEGURIDAD NACIONAL

11. Los instrumentos y los estándares internacionales protegen el derecho de todas las personas a acceder a la información en poder del Estado. Al mismo tiempo, reconocen que no es un derecho absoluto y que, con el fin de proteger intereses legítimos, los Estados pueden tener la necesidad de clasificar cierta información. La seguridad nacional es una de las excepciones que de manera taxativa admite el derecho internacional. Un equilibrio adecuado entre la divulgación y la clasificación de información basada en razones de seguridad nacional resulta indispensable para la consolidación y funcionamiento de las sociedades democráticas, su seguridad y el desarrollo sostenible, así como para garantizar el pleno goce de los derechos humanos²².

12. En efecto, en el ámbito interamericano, el artículo 13.2 admite la imposición de restricciones a la libertad de buscar, recibir y difundir información de toda índole para “la protección de la seguridad nacional”, pero al mismo tiempo exige el cumplimiento estricto de los

¹⁶ La Relatoría Especial recibió información de los siguientes organismos: Argentina: Agencia de Acceso a la Información Pública; Ministerio Público de Defensa; México: Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; Uruguay: Unidad de Acceso a la Información Pública; Honduras: Instituto de Acceso a la Información Pública; Panamá: Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información; Guatemala: Procurador de Derechos Humanos; El Salvador: Instituto de Acceso a la Información Pública.

¹⁷ La Relatoría Especial recibió información de las siguientes organizaciones: Centro de Estudios Legales y Sociales. Asociación por los Derechos Civiles (Argentina); Red en Defensa de los Derechos Digitales, R3D y Equis (México); Espacio Público y Transparencia Venezuela (Venezuela); Fundación datos protegidos (Chile); Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario (Colombia).

¹⁸ Mendel, T. *Libertad de Información: comparación jurídica*. Segunda Edición. UNESCO, 2008. Pág. 3-5; CAinfo. [Venciendo la cultura del secreto. Obstáculos en la implementación de políticas y normas de acceso a la información pública en siete países de América Latina](#). CAinfo, 2010. Pág. 23.

¹⁹ Open Society Foundations/Open Society Justice Initiative. [Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información \[“Principios de Tshwane”\]](#). 12 de junio de 2013. Antecedentes y exposición de motivos.

²⁰ Open Society Foundations /Open Society Justice Initiative. [Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información \[“Principios de Tshwane”\]](#). 12 de junio de 2013.

²¹ La Relatoría Especial agradece la extraordinaria colaboración de la Red de Transparencia (RTA) que reúne a las entidades públicas que desarrollan supervisión del acceso a la información y funciones de transparencia en la región, a las organizaciones de la sociedad civil especializadas en acceso a la información y derechos humanos, y a las y los académicos, expertas y expertos que han colaborado con este informe.

²² Open Society Foundations/Open Society Justice Initiative. [Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información \[Principios de Tshwane\]”](#). 12 de junio de 2013. Antecedentes y exposición de motivos.

siguientes requisitos: las limitaciones que se dispongan al ejercicio del derecho de acceso a la información deben estar fijadas expresamente en una ley clara y precisa, haber sido previstas en función de alguno de los objetivos legítimos conforme el derecho internacional –en este caso la seguridad nacional– y deben ser estrictamente necesarias, idóneas y proporcionales²³. La Corte IDH ha sido enfática al decir que el incumplimiento de estos límites convencionales crea un campo fértil para la actuación discrecional y arbitraria del Estado en la clasificación de la información como secreta, reservada o confidencial, y genera inseguridad jurídica respecto al ejercicio de dicho derecho y las facultades del Estado para restringirlo²⁴.

13. De acuerdo con la información recopilada, la región mantiene tensiones derivadas de la cultura del secreto en temas de seguridad nacional, así como desafíos normativos y de implementación en las leyes de acceso a la información. Todo lo anterior opera como un verdadero obstáculo a la efectividad del derecho de acceso a la información, lo que en definitiva impacta en la falta de transparencia y de rendición de cuentas de estas actividades. Este capítulo busca poner de presente aquellos desafíos derivados del ordenamiento jurídico y su implementación, específicamente en relación con la información de interés público relacionada con la seguridad nacional y/o en poder de organismos del sector seguridad que operan en el Estado democrático.²⁵

A) Desafíos derivados del marco jurídico y la regulación de las excepciones basadas en razones de seguridad nacional

Falta de claridad y precisión en el marco legal

14. En varios países, las excepciones al acceso a la información que se basan en intereses de seguridad nacional no poseen un marco legal claro y preciso, como exige el artículo 13.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Uno de los factores más recurrentes es la ambigüedad de la definición misma de seguridad nacional en las respectivas legislaciones nacionales.

15. En efecto, algunas legislaciones incluyen bajo el rótulo de seguridad y defensa nacional una amplia gama de riesgos y amenazas²⁶, tales como la seguridad, integridad, estabilidad y permanencia del Estado y su territorio; la defensa nacional contra amenazas externas; las relaciones internacionales y diplomáticas; el mantenimiento del orden constitucional y la gobernabilidad; el desarrollo nacional; la conservación de recursos estratégicos; y la seguridad y la vida de la población. Una investigación académica que relevó este aspecto concluyó que “[l]a definición de seguridad nacional varía de acuerdo con las amenazas que en materia de seguridad enfrentan los Estados, a los intereses que buscan proteger en cada época y a las políticas públicas de defensa exterior, y en algunos casos de seguridad interior, que adoptan los gobiernos y las escuelas teóricas que subyacen por detrás de la concepción de la seguridad. Por ello, a nivel comparado es difícil encontrar acuerdos respecto a los contornos de la definición de seguridad nacional”²⁷.

16. En las distintas legislaciones a nivel nacional también se suelen agrupar bajo esta excepción expresiones como “defensa”, “seguridad del Estado”, “seguridad de la Nación” o incluso “seguridad pública” o “seguridad interior”. Debido a que estos conceptos no suelen encontrarse

²³ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. Segunda edición](#). OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 9/12. 7 marzo 2011. Párr. 11.

²⁴ Corte IDH. [Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas](#). Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 98.

²⁵ Una respuesta integral debe abarcar el conjunto de obligaciones positivas derivadas de la obligación de generar una cultura de transparencia y de implementación adecuada en cabeza de los Estados.

²⁶ Ver por ejemplo: Estados Unidos Mexicanos. [Programa para la Seguridad Nacional](#), 2014-2018, DOF 30/4/2014, Secretaría de Gobernación, 30 de abril de 2014; República del Perú. [Decreto Supremo que aprueba la Política de Seguridad y Defensa Nacional. DECRETO SUPREMO N° 012-2017-DE](#). 20 de diciembre de 2017; República Oriental del Uruguay. [Política de Defensa Nacional, formulada por el Consejo de Defensa Nacional](#). 29 de abril de 2014; Estados Unidos de América. [National Security Strategy of the United States of America](#). Diciembre de 2017; Canadá. [Canadian Security Intelligence Service Act](#) (R.S.C.,c. C-23). 1985; Canadá. [Security of Canada Information Sharing Act](#). S.C. 2015, c. 20, s. 2. 2015.

²⁷ CELE- CAINFO. [Seguridad nacional y acceso a la información en América Latina: estado de situación y desafíos](#). Julio de 2012. Pág. 13.

expresamente definidos en el marco de las leyes de acceso a la información pública, sino en otras disposiciones legales referidas a asuntos de seguridad o inteligencia, esta imprecisión genera importantes dificultades jurídicas a la hora de clasificar o desclasificar información bajo esta excepción.

17. Por ejemplo, en **Chile**, el artículo 8 de la Constitución Política dispone que “[s]on 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”. Complementariamente, la ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado de 2008²⁸ (Ley No. 20.285) regula las causales de “secreto o reserva en cuya virtud se podrá denegar total o parcialmente el acceso a la información” y dispone que se podrá limitar el derecho de acceso a la información “cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte la seguridad de la Nación, particularmente si se refiere a la defensa nacional o la mantención del orden público o la seguridad pública”. La negativa a una solicitud de información deberá ser motivada y señalar la disposición legal pertinente. No obstante, el concepto “seguridad de la Nación” y su contenido operativo no se encuentra definido normativamente, lo cual ha generado dificultades interpretativas²⁹.

18. En tal sentido, el Consejo para la Transparencia ha establecido que no basta con que la información se relacione con el bien jurídico protegido bajo la causal para que resulte legítimo restringir el derecho de acceso a la información, sino que es necesario acreditar una expectativa razonable de afectación, esto es que su divulgación ocasionaría un daño cierto, probable y específico, y que exista proporcionalidad entre los daños que la publicidad provoca a alguno de los bienes establecidos en Ley de Transparencia y el perjuicio que el secreto causa al libre acceso a la información y al principio de publicidad³⁰. Según la información disponible, en distintos casos el Consejo adoptó un concepto «reducido» de Seguridad de la Nación a fin de acotar su contenido, refiriéndolo como “la protección de «la fortaleza bélica y las relaciones exteriores necesarias para que no se amenace la integridad territorial»”³¹.

19. En **El Salvador**, el artículo 19 de la Ley de Acceso a la Información Pública³² dispone que, los “planes militares secretos y las negociaciones políticas a que se refiere el artículo 168 ordinal 7° de la Constitución³³” (negociaciones políticas que fuere necesario mantener en reserva) y “[l]a que perjudique o ponga en riesgo la defensa nacional y la seguridad pública”, “[e]s información reservada”. La Ley de Defensa Nacional define el concepto de seguridad nacional como el “[c]onjunto de acciones permanentes que el Estado propicia para crear las condiciones que superan situaciones de conflictos internacionales, perturbaciones a la tranquilidad pública, catástrofes naturales y aquellas vulnerabilidades que limiten el desarrollo nacional y pongan en

²⁸ República de Chile. [Ley sobre acceso a la información pública](#). 2008 (Actualizada).

²⁹ Fundación Datos Protegidos, información aportada en el marco de la consulta en línea realizada por la Relatoría Especial. Al respecto *ver también*: Contreras, Pablo (2014), Secretos de Estado. Transparencia y Seguridad Nacional. Editorial Thomson Reuters. Capítulo II. La seguridad de la Nación como causal de reserva de información pública.

³⁰ Contreras, Pablo (2014), Secretos de Estado. Transparencia y Seguridad Nacional. Editorial Thomson Reuters. Capítulo II. La seguridad de la Nación como causal de reserva de información pública. Subsección 5. Criterios para la resolución de antinomias y grupos de casos. *Ver por ejemplo* las siguientes decisiones del CPLT comentadas en el citado estudio: José Pedro de la Carrera Valdés con Carabineros de Chile Rol: [A45-09](#) de 28 de julio de 2009 (Voto disidente del Consejo Juan Pablo Olmedo); Luis Narváez Almendras con Ejército de Chile Rol: [C512-09](#) de 15 de enero de 2010; Weatherhaven Chile SA con Estado Mayor Conjunto Rol: [C349-11 y C536-11](#) de 24 de agosto de 2011. Ver también otras resoluciones en las cuales el Consejo ha indicado la aplicación del estándar comentado a efectos de acoger el amparo: Paulo Montt Rettig con Ministerio de Defensa Nacional Rol: [C396-10](#) de 2 de noviembre de 2010; Samuel Donoso Boassi, Lizandro Godoy Araneda y Felipe de la Fuente Halaud con Estado Mayor Conjunto Rol: [C12-13 y C116-13](#) de 7 de agosto de 2013.

³¹ Fundación Datos Protegidos, información aportada en el marco de la consulta en línea realizada por la Relatoría Especial. *Ver también*: Contreras, Pablo (2014), Secretos de Estado. Transparencia y Seguridad Nacional. Editorial Thomson Reuters. Capítulo II. La seguridad de la Nación como causal de reserva de información pública. 3. Presupuestos jurisprudenciales para la limitación del derecho de acceso a la información pública. Ver también por ejemplo: Samuel Donoso Boassi, Lizandro Godoy Araneda y Felipe de la Fuente Halaud con Estado Mayor Conjunto Rol: [C12-13 y C116-13](#).

³² República de El Salvador. Asamblea Legislativa. [Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto No. 534](#). 2011.

³³ El Artículo 168 indica: “Son atribuciones y obligaciones del Presidente de la República: (...) 7°.- Dar a la Asamblea Legislativa los informes que ésta le pida, excepto cuando se trate de planes militares secretos. En cuanto a negociaciones políticas que fuere necesario mantener en reserva, el Presidente de la República deberá advertirlo, para que se conozca de ellas en sesión secreta”.

peligro el logro de los Objetivos Nacionales”³⁴. El artículo 21 impone la realización de la prueba de daño e indica el contenido que debe observar la resolución de reserva o confidencialidad.

20. Por su parte, en **México**, el concepto de seguridad nacional se encuentra definido en la Ley de Seguridad Nacional, la cual dispone que “por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a”: “[l]a protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente” el país; “[l]a preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio”; “[e]l mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno”; “[e]l mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”; “[l]a defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional”, y “[l]a preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes”³⁵. De acuerdo con la información recibida, la ambigüedad del concepto de seguridad nacional que se desprende de la Ley de Seguridad Nacional ha derivado en “justificaciones muy amplias para no entregar información” relacionada con el presupuesto militar, personas desaparecidas, cifras sobre víctimas de delitos y las acciones del Estado en el marco de las políticas contra el narcotráfico, entre otras³⁶.

21. Otro factor que releva la Relatoría Especial tiene que ver con la amplitud de supuestos y/o categorías de información que pueden ser clasificadas como reservada por razones de seguridad nacional, y que tampoco suelen estar definidos en la legislación. En consecuencia, se confiere un amplio margen de discrecionalidad a la administración para incluir información de interés público en este tipo de categorías y, de ese modo, impedir su divulgación³⁷.

22. En **Argentina**, la Ley de Inteligencia Nacional³⁸ dispone en su artículo 16 que: “Las actividades de inteligencia, el personal afectado a las mismas, la documentación y los bancos de datos de los organismos de inteligencia llevarán la clasificación de seguridad que corresponda en interés de la seguridad interior, la defensa nacional y las relaciones exteriores de la Nación. El acceso a dicha información será autorizado en cada caso por el Presidente de la Nación o el funcionario en quien se delegue expresamente tal facultad, con las excepciones previstas en la presente ley”. El artículo 16 bis literal a) dispone que la clasificación de “secreto” será “[a]plicable a toda información, documento o material cuyo conocimiento por personal no autorizado pueda afectar gravemente los intereses fundamentales u objetivos vitales de la Nación, entre ellos, la soberanía e integridad territorial; el orden constitucional y la seguridad del Estado; el orden público y la vida de los ciudadanos; la capacidad de combate o la seguridad de las Fuerzas Armadas o de sus aliados; la efectividad o la seguridad de operaciones de las fuerzas de seguridad; las relaciones diplomáticas de la Nación; y las actividades de inteligencia específicamente determinadas y fundadas de los organismos del Sistema de Inteligencia Nacional”. En tanto el literal b) define como confidencial aquella información “cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda afectar parcialmente los intereses fundamentales de la Nación o vulnerar principios, planes y métodos funcionales de los poderes del Estado, entre ellos, la soberanía e integridad territorial; el orden constitucional y la seguridad del Estado; el orden público y la vida de los ciudadanos; la capacidad de combate o la seguridad de las Fuerzas Armadas o de sus

³⁴ República de El Salvador. Asamblea Legislativa. [Ley de Defensa Nacional. Decreto N° 948](#). 3 de octubre de 2002.

³⁵ Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. [Ley de Seguridad Nacional](#). 26 de diciembre de 2005. Artículo 3. Adicionalmente la Ley identifica como amenazas a la seguridad nacional: i) actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra del país dentro del territorio nacional, ii) actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado, iii) actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada, iv) actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, v) actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada, vi) actos en contra de la seguridad de la aviación, vii) actos que atenten contra el personal diplomático, viii) todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva, ix) actos ilícitos en contra de la navegación marítima, x) todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas, xi) actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia y xii) actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos. (Cfr: Artículo 5º).

³⁶ CIDH. 156 Período de Sesiones. [Audencia pública: “Acceso a la información y seguridad nacional en América”](#). 20 de octubre de 2015. [34:35 -38:00].

³⁷ CIDH. 156 Período de Sesiones. [Audencia pública: “Acceso a la información y seguridad nacional en América”](#). 20 de octubre de 2015.

³⁸ República Argentina. [Ley 27.126. Agencia Federal de Inteligencia. Ley N° 25.520. Modificación](#). 3 de marzo de 2015.

aliados; la efectividad o la seguridad de operaciones de las fuerzas de seguridad; las relaciones diplomáticas de la Nación”. La sociedad civil argentina ha llamado la atención con respecto a que los supuestos indicados en la norma citada para la clasificación de información resultan vagos e inexactos y otorgan una amplia discrecionalidad al sistema de inteligencia, así como el hecho de que la Ley de Inteligencia Nacional establece un plazo mínimo pero no un máximo para la desclasificación de información³⁹.

23. Por su parte, en **Colombia**, la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional (Ley no. 1712 de 2014)⁴⁰ establece la “defensa y seguridad nacional” como una de las “circunstancias” por las cuales podrá rechazarse o denegarse el acceso a la información pública; sin embargo, dichos conceptos no se encuentran definidos en el marco de la ley. De acuerdo con la norma, los sujetos obligados deberán mantener un índice actualizado de los actos, documentos e informaciones calificados como clasificados o reservados, de conformidad con la ley. El índice incluirá sus denominaciones, la motivación y la individualización del acto en que conste tal calificación⁴¹.

24. Otro factor identificado como un obstáculo al acceso a la información relacionada con la seguridad radica en que, si bien las leyes de acceso a la información pública suelen contener de manera explícita la sujeción de las excepciones legales a la llamada “prueba de daño”, algunos preceptos legales que regulan la reserva o secreto en el ámbito militar o de inteligencia utilizan expresiones tales como será reservada toda la información “relacionada” con la seguridad o con la “naturaleza” de la actividad, o simplemente por tratarse de información “en poder” de determinado organismo. De esta forma, los preceptos legales no imponen, ni hacen explícito el requisito de que el órgano requerido pruebe o motive la negativa en la afectación real, sustantiva e inminente que sufriría la seguridad nacional si se revela la información solicitada y establecen de ese modo una reserva genérica y automática.

25. En **Colombia**, el artículo 33 de la Ley sobre Inteligencia y Contrainteligencia⁴² dispone que “[p]or la naturaleza de las funciones que cumplen los organismos de inteligencia y contrainteligencia sus documentos, información y elementos técnicos estarán amparados por la reserva legal por un término máximo de treinta (30) años contados a partir de la recolección de la información y tendrán carácter de información reservada”. Estas expresiones son vagas y ambiguas y han sido objeto de varias denuncias públicas por parte de organizaciones de la sociedad civil. Igualmente, resulta contrario a los estándares interamericanos establecer que todos los documentos de los organismos de inteligencia serán considerados como reservados y, por lo tanto, determinar que un documento es reservado por el hecho de pertenecer a un organismo de seguridad y no con base en su contenido. Asimismo, esta disposición no contempla la posibilidad de hacer entregas parciales de información con las correspondientes tachas de la información considerada legítimamente como reservada⁴³. De acuerdo con la ley, la reserva se

³⁹ CIDH. 156 Período de Sesiones. [Audiencia pública: “Acceso a la información y seguridad nacional en América”](#). 20 de octubre de 2015; CELS y ADC. Información aportada en el marco de la consulta en línea realizada por la Relatoría Especial para la elaboración de este informe. La Ley de Inteligencia Nacional dispone que en ningún caso el plazo para la desclasificación de información, documentos o material podrá ser inferior a los 15 años a partir de la decisión que originó su clasificación de seguridad efectuada por alguno de los organismos integrantes del Sistema de Inteligencia Nacional.

⁴⁰ República de Colombia. [Ley 1712 por la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones](#). 6 de marzo de 2014

⁴¹ Es importante destacar que la Corte Constitucional colombiana ha reiterado que toda limitación que se establezca al acceso a la información “debe satisfacer los principios de razonabilidad y proporcionalidad” ([Sentencia C-274 de 2013](#)). La Corte ha enfatizado también que no se puede restringir el acceso a la información simplemente alegando que se trata de un asunto de seguridad nacional, sino que en cada caso es necesario “acreditar que tales derechos o bienes se verían seriamente afectados si se difunde determinada información, lo que hace necesario mantener la reserva” ([Sentencia C-491 de 2007](#)). De acuerdo con la información disponible, la Corte Constitucional se ha referido a la protección de la seguridad o la defensa nacional “como tarea fundamental de los Estados, que incluye necesariamente la protección de la población en sus derechos fundamentales” ([Sentencia C-540 de 2012](#)) y ha indicado como elementos de la seguridad nacional, entre otros, “la defensa de la integridad nacional y la preservación del orden público y de la convivencia pacífica”, las acciones de inteligencia y contrainteligencia orientadas a “prevenir amenazas como el terrorismo y el crimen organizado, y proteger intereses vitales para la Nación”. Información enviada por el Grupo de Acciones Públicas (GAP) de la Universidad del Rosario.

⁴² República de Colombia. [Ley 1621 de 2013, por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el Marco Jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones](#). 17 de abril de 2013.

⁴³ Ver intervención de la Fundación para la Libertad de Prensa durante el examen de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria ante la Corte Constitucional.

podrá extender por 15 años, “cuando su difusión suponga una amenaza grave interna o externa contra la seguridad o la defensa nacional, se trate de información que ponga en riesgo las relaciones internacionales, esté relacionada con grupos armados al margen de la ley, o atente contra la integridad personal de los agentes o las fuentes”⁴⁴. No obstante, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de estas disposiciones.⁴⁵

Inexistencia de controles a la clasificación de la información de seguridad nacional y sus consecuencias

26. Otro asunto crítico radica en la falta de procesos claros para la clasificación de la información, en consonancia con las garantías que establecen las leyes de acceso a la información. A menudo, cuando los sujetos obligados clasifican información como reservada por razones de seguridad nacional, realizan una inadecuada interpretación, aplicación y fundamentación de la prueba de daño al interés público, o directamente la omiten. Los problemas vinculados a la motivación de las excepciones vinculadas a la seguridad nacional, también se han visto reflejados en algunas resoluciones de órganos garantes y tribunales nacionales que son desafiados por los organismos de seguridad, o que buscan reformas legales para ser exceptuados del control de los organismos que deben garantizar la transparencia⁴⁶.

27. La Ley de Inteligencia y Contrainteligencia de **Colombia** (Ley 1621) ha sido invocada con frecuencia “para mantener la información en carácter de reservada aún cuando esta fue requerida por organismos judiciales en el desempeño de sus investigaciones”⁴⁷. Según un estudio realizado por la organización Dejusticia, “los diferentes organismos de inteligencia y contrainteligencia han recurrido sin más a una interpretación incompleta y parcial del artículo 33 de la Ley de Inteligencia y Contrainteligencia, para reservar un gran número de categorías de información”⁴⁸. Según lo indicado, vía una clasificación demasiado amplia e inmotivada, la comunidad de inteligencia “impone un secreto absoluto y por un tiempo muy amplio sobre toda la información, los elementos, archivos y datos que produce, desconociendo el derecho fundamental al acceso ciudadano a la información que no esté exceptuada de manera específica, razonable y proporcionada”⁴⁹.

28. En **Argentina**, la Ley de Acceso a la Información Pública⁵⁰ no menciona el término “seguridad nacional”⁵¹. En efecto, el artículo 8 de la Ley establece que “[l]os sujetos obligados sólo podrán exceptuarse de proveer la información cuando se configure alguno de los siguientes supuestos: a) Información expresamente clasificada como reservada o confidencial o secreta, por razones de defensa o política exterior. La reserva en ningún caso podrá alcanzar a la información necesaria para evaluar la definición de las políticas de seguridad, defensa y de relaciones exteriores de la Nación; ni aquella otra cuya divulgación no represente un riesgo real e identificable de perjuicio significativo para un interés legítimo vinculado a tales políticas (...)”.

⁴⁴ Ver intervención de la Comisión Colombiana de Juristas durante el examen de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria ante la Corte Constitucional.

⁴⁵ La Corte Constitucional aclaró, entre otras, que: 1) en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible y sujeta a un sistema restringido de excepciones orientadas a proteger bienes jurídicos constitucionales; 2) se debe acreditar que tales derechos o bienes se verían seriamente afectados si se difunde determinada información, lo que hace indispensable mantener la reserva; 3) en los casos en que proceda la reserva de información ha de ser temporal y el plazo que se instituya debe resultar razonable y proporcional a los bienes jurídicos constitucionales que se buscan proteger. República de Colombia. Corte Constitucional de Colombia. [Sentencia. C-540 de 2012.](#)

⁴⁶ Consejo para la Transparencia de la República de Chile. [Acceso a la información y seguridad nacional: Una mirada internacional desde los Principios de Tshwane](#). Transparencia y Sociedad. No. 3. Noviembre de 2015.; Open Society Foundations/Open Society Justice Initiative. [Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información \[“Principios de Tshwane”\]](#). 12 de junio de 2013. Antecedentes y exposición de motivos.

⁴⁷ Open Society Justice Initiative. Información complementaria remitida en el marco de la audiencia pública celebrada en el marco del 156 Período de Sesiones. “Acceso a la información y seguridad nacional en América” el 20 de octubre de 2015. Disponible para consulta en el archivo de la Relatoría Especial.

⁴⁸ Dejusticia. [Documentos Ideas para Construir la Paz. No 31. Acceso a los archivos de inteligencia y contrainteligencia en el marco del posacuerdo](#). 2017. Pág. 69.

⁴⁹ Dejusticia. [Documentos Ideas para Construir la Paz. No 31. Acceso a los archivos de inteligencia y contrainteligencia en el marco del posacuerdo](#). 2017. Pág. 71

⁵⁰ República Argentina. [Ley 27.275. Derecho de Acceso a la Información Pública](#). 16 de septiembre de 2016. Entró en vigor el 29 de septiembre de 2017.

⁵¹ Agencia de Acceso a la Información Pública, información aportada en el marco de la consulta en línea realizada por la Relatoría Especial para la elaboración de este informe.

Según indicó la Agencia de Acceso a la Información Pública, la Ley no establece procedimientos para la clasificación y desclasificación de información por razones de seguridad nacional en tanto “[l]a gestión de solicitudes de acceso a la información está contemplada en los artículos 5º, 9º y subsiguientes. Sin embargo, es para la gestión en general y no en particular de la materia de seguridad nacional. Si llegara una solicitud de información que contemplara cuestiones vinculadas a dicha materia, el organismo solicitado debería interpretar el alcance de la solicitud, la posibilidad de aplicar la excepción correspondiente, establecer un sistema de tachas para la entrega de información parcial o realizar el test de interés público para decidir qué derecho prevalece en el caso particular”⁵².

29. Otro ejemplo en este sentido son las sucesivas reformas legales adoptadas en **Uruguay** para sustraer a la información generada por la comunidad de inteligencia de las garantías que ofrece la ley de acceso a la información. En 2018, el Parlamento sancionó la ley 19.696, “Sistema Nacional de Inteligencia del Estado”, que contiene disposiciones regresivas con respecto al derecho de acceso a la información pública⁵³. La reforma legal eximió a los órganos de inteligencia de los controles de la Unidad de Acceso a la Información Pública, más allá de los controles parlamentarios muy amplios creados por la propia norma. El artículo 29 dispuso que “[s]e considerarán reservados y de circulación restringida, para todos los efectos legales, de acuerdo al artículo 9º de la Ley N° 18.381, de 17 de octubre de 2008, los antecedentes, las informaciones y los registros que obren en poder de los órganos que conforman el Sistema Nacional de Inteligencia de Estado y de su personal, cualquiera que sea su cargo. Asimismo, tendrán dicho carácter aquellos otros antecedentes de los que el personal de tales órganos, por cualquier razón, tome conocimiento en el desempeño de sus funciones”⁵⁴.

30. Una reforma más reciente, también en **Uruguay**, amplió las facultades del Sistema Nacional de Inteligencia en el ámbito de la Presidencia de la República y profundizó el secreto en el ámbito de la información producida y sistematizada por esta agencia. En este sentido, crea nuevas categorías de información, como la “absolutamente secreta”, y reduce las garantías existentes para que los ciudadanos puedan peticionar y acceder a información en este ámbito. De acuerdo con el artículo 125 de la Ley 19.889, “se considerarán secretos los actos, documentos, registros, actividades y cualquier otro material o insumo de los órganos que integran el Sistema Nacional de Inteligencia de Estado, cuya difusión pueda provocar daño a los acuerdos internacionales de cooperación en materia de inteligencia, a la independencia del Estado respecto de otros Estados u organismos internacionales, y a las relaciones con estos. Dicha clasificación será realizada por el Director de la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado, y sólo se podrá acceder a la misma mediante resolución fundada del Presidente de la República actuando en Consejo de Ministros”.⁵⁵

31. “Asimismo, el artículo 126 de esa norma establece que “la información producida y sistematizada por los organismos que conforman el Sistema Nacional de Inteligencia de Estado posee carácter absolutamente reservado. Se podrá acceder a dicha información exclusivamente por orden judicial y siempre que sea solicitada por la defensa de un indagado, imputado o acusado”. En una carta dirigida al Estado, la Relatoría Especial observó con preocupación la reforma, debido a que se le asigna en forma automática a un órgano bajo jerarquía de la Presidencia de la República, y a la cabeza de las agencias de inteligencia del Estado --con amplias facultades para recabar información--, un manto de secreto absoluto a la información que recabe y ordene sistematizar, sin la posibilidad de que los ciudadanos, medios de prensa e incluso legisladores puedan solicitar la desclasificación de esa información cuando esté en juego un

⁵² Información aportada en el marco de la consulta en línea realizada por la Relatoría Especial para la elaboración de este informe.

⁵³ CIDH. [Informe Anual 2018. Informe de la Relatoría Especial para la libertad de expresión](#). Capítulo II (Situación de la libertad de expresión en el hemisferio). OEA/SER.L/V/II Doc. 30. 17 marzo 2019. Párr. 997.

⁵⁴ República Oriental del Uruguay. [Ley 19696 de 2008. Aprobación y Regulación del Sistema Nacional de Inteligencia del Estado](#). 29 de octubre de 2008. Durante la discusión parlamentaria de la iniciativa legislativa, el Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública había advertido que, si bien el proyecto de ley sobre la creación del Sistema Nacional de Inteligencia buscaba establecer ciertas garantías contra el uso indebido de la recolección de la información y su tratamiento, contaba con regulaciones que “pueden considerarse un retroceso en los estándares de protección al derecho de acceso a la información pública”. De acuerdo con la sociedad civil, el proyecto da lugar a una “reserva genérica que puede permitir incluir en la misma información que estrictamente no provoque daño su divulgación y pueda ser de interés público”. CAinfo. [Proyecto de ley de inteligencia puede ser un “retroceso” en los estándares de acceso a la información pública](#). 17 de enero de 2017.

⁵⁵ República Oriental del Uruguay. [Ley 19889, Ley de Urgente Consideración](#). 9 de julio de 2020. Artículos 125 y 126.

interés público imperativo o ante posibles violaciones a los derechos fundamentales. La redacción actual, también impide impugnar secretos ante una autoridad judicial para quienes se enfrenten a una negativa de acceder a información solicitada ante esa agencia.

32. Estas dificultades suelen verse acentuadas por la falta de mecanismos de supervisión independiente de algunos organismos del sector seguridad, así como por la controversia que en algunos casos existe con respecto a las competencias de los órganos garantes para resolver reclamos vinculados a restricciones al derecho de acceso a la información basadas en razones de seguridad nacional impuestas por organismos de este sector.

33. En este sentido, se ha generado una controversia en torno a la publicidad de las actas del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA⁵⁶) de Chile y la aplicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública al ámbito del COSENA⁵⁷. Mientras el Consejo para la Transparencia (CPLT) ordenó la desclasificación de las actas del Cosena que no afectarían a la seguridad nacional, el Estado Mayor Conjunto (ESMACO) ha sostenido que el COSENA no es considerado como un órgano de la Administración del Estado y, por lo tanto, el acceso a la información en su poder no debe regirse por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. El Consejo para la Transparencia desestimó estos argumentos indicando que: I) el COSENA forma parte de la Administración del Estado, pues ejerce "la función pública", como un órgano encargado de asesorar al Presidente de la República en las materias vinculadas a la seguridad nacional y de ejercer las demás funciones que la Constitución le encomiende, todas las cuales son eminentemente públicas; II) se trata de un órgano integrado por autoridades del Estado; III) se financia con fondos públicos.

34. Esta controversia escaló al Poder Judicial y, entre noviembre de 2017 y marzo de 2018, la Tercera Sala de la Corte Suprema (con integración diferente) dictó dos sentencias contrapuestas sobre acceso a la información y seguridad de la nación que recaen sobre las actas del COSENA del período 1989 a 2012. En efecto, el Estado Mayor Conjunto rechazó la entrega de dichas actas a dos solicitantes. Asimismo, el Consejo para la Transparencia resolvió denegar algunas actas "por estimar que su difusión afectaría la seguridad de la nación o el interés nacional", pero ordenó "entregar la mayoría"⁵⁸. Según la información disponible, mediante la sentencia dictada el 20 de marzo de 2018, la citada sala de la Corte Suprema habría resuelto modificar su criterio respecto a la competencia del Consejo para determinar la entrega de la información⁵⁹, y habría resuelto exceptuar al COSENA de la Ley de Transparencia determinando que la misma institución debe resolver si las actas son públicas o reservadas⁶⁰. Algunas de las actas habrían tomado estado público en razón de la primera sentencia.

⁵⁶ Es un órgano constitucional asesor del Presidente de la República en las materias vinculadas a la Seguridad Nacional.

⁵⁷ *Ver por ejemplo:* República de Chile. Consejo para la Transparencia. Rodrigo Orrego con Estado Mayor Conjunto. [Rol: C566-18](#) del 15 de noviembre de 2018; Catalina Gaete Salgado con Estado Mayor Conjunto [Rol: C2803-15](#) del 29 de marzo de 2016; Mauricio Sepúlveda González con Estado Mayor Conjunto [Rol: C2474-16](#) del 25 de octubre de 2016. *Ver también:* Corte Suprema, Tercera Sala. CDE – Fisco, Estado Mayor Conjunto contra Integrantes de la Sexta Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago, Rol 9219-2017, 29 de noviembre de 2017; Corte Suprema, Tercera Sala. CDE – Fisco, Estado Mayor Conjunto contra Integrantes de la Sexta Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago, Rol 34129-2017, 20 de marzo de 2018. Disponibles para consulta en el archivo de la Relatoría Especial.

⁵⁸ Universidad Diego Portales. Centro de Derechos Humanos. [Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile](#). 2018. Pág. 278; Catalina Gaete Salgado con Estado Mayor Conjunto [Rol: C2803-15](#) de 29 de marzo de 2016; Mauricio Sepúlveda González con Estado Mayor Conjunto [Rol: C2474-16](#) de 25 de octubre de 2016.

⁵⁹ CIDH. [Informe Anual 2018. Informe de la Relatoría Especial para la libertad de expresión](#). Capítulo II (Situación de la libertad de expresión en el hemisferio). OEA/SER.L/V/II Doc. 30 17 marzo 2019. Párr. 279.

⁶⁰ Según se desprende de la sentencia comentada al fundamentar su decisión, la Corte indicó que el inciso 3° del artículo 107 de la Constitución prescribe que: "Las actas del Consejo serán públicas, a menos que la mayoría de sus miembros determine lo contrario". Sostuvo que dicha disposición comenzó a regir el 26 de agosto de 2005. Antes de esa fecha el inciso 2° del artículo 96 de la Constitución Política de la República establecía que: "Los acuerdos u opiniones a que se refiere la letra b) serán públicos o reservados, según lo determine para cada caso particular el Consejo". En razón de lo anterior, la Corte sostuvo que "el texto constitucional ha previsto desde hace largo tiempo el modo en que se deben tratar las actas, acuerdos u opiniones vertidas en las sesiones del COSENA en lo que atañe a su publicidad o reserva". Atento a lo cual indicó que antes de la reforma del año 2005 el constituyente entregaba al propio COSENA la facultad de decidir, por sí mismo, si las actas respectivas eran públicas o secretas; en tanto desde la vigencia de la reforma indicada el texto de la Carta "es claro en el sentido de dar prevalencia a la publicidad por sobre la reserva de lo tratado en las sesiones del Consejo, principio que, sin embargo, no tiene carácter absoluto y, por consiguiente, admite la posibilidad de que se disponga el secreto de su contenido". Así las cosas, la decisión estableció que "es al propio Consejo de Seguridad Nacional a quien corresponde determinar si las actas extendidas con ocasión de sus sesiones son de carácter público o reservado". Por lo cual al sostener que "el Consejo para la Transparencia es competente para pronunciarse sobre el acceso a la información contenida en las actas del COSENA" se infringe "gravemente" las normas constitucionales y legales que "excluyen al Consejo de Seguridad Nacional de aquellos órganos o servicios a cuyo respecto el Consejo para la Transparencia se encuentra facultado para decidir en torno a la publicidad de

35. En el caso de **México**, organizaciones de la sociedad civil han planteado que el concepto de seguridad nacional que se desprende de la Ley de Seguridad Nacional es “muy ambiguo”, lo cual ha derivado, como se mencionó anteriormente, en “justificaciones muy amplias para no entregar información”.⁶¹ El Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI), indicó a la Relatoría Especial que, si bien la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública dispone que las resoluciones del organismo garante “son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados”, se faculta al Consejero Jurídico del Gobierno a interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso de que las resoluciones del INAI puedan poner en peligro la seguridad nacional⁶². Esta potestad ha sido ejercida en varias ocasiones. Por otro lado, es importante consignar que, en un precedente importante para la región, en 2018 la Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó la Ley de Seguridad Interior que había sido aprobada en 2017⁶³, cuyo artículo 9 dispuso que la información que se genere con motivo de su aplicación “será considerada de Seguridad Nacional, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables”.

36. Durante los últimos cuatro años, organizaciones de la sociedad civil han denunciado de forma recurrente ante la CIDH diversos conflictos entre las leyes que protegen el acceso a la información pública y las leyes sobre seguridad nacional, inteligencia o leyes de archivos. Las tradicionales tensiones entre el acceso a la información pública y la seguridad nacional se han visto incrementadas por nuevas regulaciones y prácticas de inteligencia dirigidas a enfrentar el narcotráfico y el crimen organizado en la región, así como muchas veces por la falta de supervisión independiente de los organismos del sector seguridad. Estos factores -entre otros- han favorecido que en la región aún exista un “alto nivel de secretismo” que sigue caracterizando el funcionamiento de las fuerzas de seguridad y de inteligencia⁶⁴.

37. En **Argentina**, los asuntos relacionados con inteligencia, seguridad interior y defensa nacional están consagrados en tres leyes: la Ley de Inteligencia (Ley No. 25.520⁶⁵), la Ley de Seguridad Interior (Ley No. 4.059) y la Ley de Defensa Nacional (Ley No. 23.554), con sus respectivas reglamentaciones⁶⁶. Esta última ley define a la defensa nacional como “la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes”⁶⁷. De acuerdo con lo informado a la Relatoría Especial por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) de Argentina, aunque la nueva Ley de Acceso a la Información Pública 27.275 alcanza a los tres poderes del Estado, “el Poder Ejecutivo interpreta” que las actividades de inteligencia “y la de los organismos del sistema nacional de inteligencia en general, no queda alcanzada por las obligaciones emanadas de la Ley de Acceso a la Información Pública”, sino que por las regulaciones específicas de la Ley de Inteligencia, desconociendo así la protección constitucional y convencional del derecho de acceso a la información⁶⁸.

la información que se halle en su poder. Por el contrario, la norma constitucional “entrega en forma exclusiva y excluyente al propio COSENA la facultad de decidir acerca de esta materia, constatación que impide entender que el Consejo para la Transparencia cuente, efectivamente, con facultades para pronunciarse al respecto en relación a este específico ente estatal”, indicó la Corte. [Cfr: Corte Suprema, Tercera Sala. CDE- Fisco, Estado Mayor Conjunto contra Integrantes de la Sexta Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago, Rol 34129-2017, 20 de marzo de 2018. Disponible para consulta en el archivo de la Relatoría Especial].

⁶¹ CIDH. 156 Período de Sesiones. [Audencia pública: “Acceso a la información y seguridad nacional en América”](#). 20 de octubre de 2015. [34:35 -38:00].

⁶² INAI, información aportada en el marco de la consulta en línea realizada por la Relatoría Especial para la elaboración de este informe. Ver: artículo 157 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. .

⁶³ Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República. [Ley de Seguridad Interior](#). 21 de diciembre de 2017. Derogada.

⁶⁴ CIDH. 156 Período de Sesiones. [Audencia pública: “Acceso a la información y seguridad nacional en América”](#). 20 de octubre de 2015.

⁶⁵ La norma fue modificada en 2015 por la ley 27.126. Ver: República Argentina. [Ley 25.520. Ley de Inteligencia Nacional](#) 27 de noviembre de 2001.

⁶⁶ Información aportada por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

⁶⁷ República Argentina. [Ley 23.554. Ley de Defensa Nacional](#). 13 de abril de 1988.

⁶⁸ CELS, información aportada en el marco de la consulta en línea realizada por la Relatoría Especial para la elaboración de este informe.

Leyes de secreto en materias relacionadas con seguridad nacional

38. En **Honduras**, entró en vigor en 2014 la Ley para la clasificación de documentos públicos relacionados con seguridad y defensa nacional, Decreto 418-2013⁶⁹. De conformidad con el artículo 3 de dicha norma, “pueden ser declaradas Materias Clasificadas los asuntos, actos, contratos, documentos, informaciones, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar o poner en riesgo la seguridad y/o defensa nacional, y el logro de los objetivos en estas materias”. La ley confiere la potestad exclusiva de clasificar la información al Consejo Nacional de Defensa y Seguridad e indica cuatro niveles posibles de clasificación (información: “Reservada, Confidencial, Secreta y Ultra Secreta”)⁷⁰. Estos distintos niveles deberán ser establecidos “en atención al grado de protección que se requieran”(sic) en función de un conjunto de factores de ponderación que oscilan entre los “efectos institucionales no deseados” que la divulgación de la información pudiere ocasionar hasta el “daño interno y externo excepcionalmente grave” a la seguridad nacional⁷¹. En 2015, el Instituto de Acceso a la Información Pública de Honduras emitió una resolución en la cual ordenó la reforma de la ley aprobada en 2014 y la derogación de algunos artículos⁷². En dicha resolución, el Instituto sostuvo que la Ley de Clasificación de Documentos Públicos contiene disposiciones que contravienen la Constitución de la República y la Ley de Acceso a la Información Pública, entre otras normas, “convirtiendo a la seguridad nacional en un obstáculo insalvable para la transparencia, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, la rendición de cuentas y participación ciudadana en la gestión pública”. El Instituto consideró que “poner en daño el logro de objetivos” es una definición “sumamente ambigu[a] y sujet[a] a la discrecionalidad de la autoridad que habrá de decretar la reserva, lo que podría llevar al ocultamiento de actos de corrupción y consecuentemente conculcación a la transparencia de la gestión pública”. En 2016, el Comité para la Libertad de Expresión, C-Libre, impugnó la constitucionalidad de la ley ante la Corte Suprema de Justicia. De acuerdo con la información disponible a la fecha, aún no habría sido decidido⁷³.

39. En el caso de **Perú**, organizaciones de la sociedad civil denunciaron ante la CIDH mayores obstáculos para el acceso a la información pública en función de la aprobación del Decreto Legislativo 1129 del 6 de diciembre de 2012. En su redacción original el artículo 12 del Decreto Legislativo dispuso que: “Los acuerdos, actas, grabaciones, transcripciones y en general, toda información o documentación que se genere en el ámbito de los asuntos referidos a la Seguridad y Defensa Nacional, y aquellas que contienen las deliberaciones sostenidas en las sesiones del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, son de carácter secreto”⁷⁴. De acuerdo con la información disponible, el Decreto Legislativo fue modificado en 2013 por el Decreto Legislativo 1353, quedando redactado de la siguiente forma: “Los acuerdos, actas, grabaciones, transcripciones y en general, toda información o documentación que se genere en el ámbito de los asuntos referidos a la Seguridad y Defensa Nacional, y aquellas que contienen deliberaciones sostenidas en sesiones del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, se rigen por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en cuanto a su difusión, acceso público y excepciones, en cuanto resulten aplicables”. La constitucionalidad del Decreto Legislativo fue impugnada en 2013 por el Defensor del Pueblo, quien, entre otras cosas, alegó ante el Tribunal Constitucional que por, medio del artículo 12 del Decreto Legislativo 1129, el Poder Ejecutivo vació de contenido el derecho que tiene toda persona de acceder a información pública del Sistema de Defensa Nacional, independientemente de si ella genera riesgo para la seguridad

⁶⁹ República de Honduras. [Ley para la clasificación de documentos públicos relacionados con seguridad y defensa nacional, Decreto 418-2013](#). 24 de enero de 2014.

⁷⁰ República de Honduras. [Ley para la clasificación de documentos públicos relacionados con seguridad y defensa nacional, Decreto 418-2013](#). 24 de enero de 2014. Art. 4 y 5.

⁷¹ República de Honduras. [Ley para la clasificación de documentos públicos relacionados con seguridad y defensa nacional, Decreto 418-2013](#). 24 de enero de 2014. Art. 4.

⁷² Instituto de Acceso a la Información Pública. [Resolución No. SE- 001-2015](#). 28 de julio de 2015.

⁷³ Durante la visita *in loco* realizada a Honduras en 2018, la CIDH tomó conocimiento de que el Poder Ejecutivo envió al Congreso un proyecto de reforma de la Ley. La CIDH fue informada por las organizaciones de la sociedad civil de que a pesar de que introduce cambios positivos, la reforma mantiene en el poder ejecutivo amplias facultades para restringir el acceso a la información pública. CIDH. [Informe Anual 2018. Informe de la Relatoría Especial para la libertad de expresión](#). Capítulo II (Situación de la libertad de expresión en el hemisferio). OEA/SER.L/V/II Doc. 30 17 marzo 2019. Párr. 689; Conexihon. 19 de julio de 2018. [Ley de Secretos debe ser derogada, organizaciones de sociedad civil](#).

⁷⁴ El texto original del Decreto y la modificación sucesiva han sido tomados de la sentencia que se comenta del Tribunal Constitucional. [Expediente 00005-2013-PI/TC](#). 19 de junio de 2018.

nacional o no. Mediante una sentencia emitida en junio de 2018, el Tribunal Constitucional acogió parcialmente la demanda y declaró inconstitucional la frase "en cuanto resulten aplicables" del referido artículo en su última redacción. El fallo sostuvo que esta expresión "crea una excepción, que es paralela a aquellas excepciones reguladas en la Constitución y la ley de desarrollo constitucional, en la que sólo existe la mera discrecionalidad del Consejo de Defensa y Seguridad Nacional". El Tribunal Constitucional indicó que "[l]a seguridad nacional, en tanto fin constitucional, debe ser protegida, no mediante excepciones genéricas, vagas, defectuosas o ilegítimas, sino mediante excepciones estrictas que de modo específico y claro determinen los supuestos en los que aquella pueda ser puesta en riesgo, en los que se garantice la seguridad de las personas, el riesgo para la integridad territorial y/o subsistencia del sistema democrático, así como las respectivas actividades de inteligencia y contrainteligencia, entre otros, tal como lo hace la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública"⁷⁵.

40. Entre los obstáculos que siguen presente en la mayoría de los países del hemisferio, es posible destacar que las leyes sobre secreto, en particular las que refieren a seguridad o defensa nacional, no han sido objeto de una robusta y participativa discusión pública. Incluso en algunos Estados perduran normas que han sido adoptadas durante períodos de dictadura, como el caso de Chile⁷⁶. En efecto, en Chile perduran una serie de leyes que establecen el secreto de diversas materias y fondos documentales por supuestas razones de seguridad nacional e incluso una serie de normas legales cuyo texto es secreto y se continúan aplicando en democracia⁷⁷. En 2016, la Relatoría Especial recomendó al Estado revisar las leyes que establecen secretos genéricos por razones de seguridad nacional y dar inmediata publicidad a aquella normativa cuyo texto permanece secreto hasta la fecha bajo estos términos.

B) Obstáculos para el acceso a información relacionada con violaciones de derechos humanos

41. Como lo ha documentado la CIDH y su Relatoría Especial, el acceso a la información en poder del Estado relacionada con graves violaciones a los derechos humanos continúa representando un enorme reto cuando se trata de facilitar información para el avance de la investigación de casos vinculados con violaciones a los derechos humanos del pasado, pero también respecto a la situación actual de muchos colectivos víctimas de violencia, como sucede en el caso de la violencia basada en género o la que afecta a grupos afrodescendientes y pueblos indígenas⁷⁸. Esto también afecta los derechos a la verdad, la justicia y la reparación efectiva de tales violaciones y las garantías de no repetición.

⁷⁵ República del Perú. Tribunal Constitucional. [Expediente 00005-2013-PI/TC](#). Sentencia del 19 de junio de 2018.

⁷⁶ Reunión de consulta con expertos, 3 de diciembre de 2018, Washington DC.

⁷⁷ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Informe especial sobre la situación de la libertad de expresión en Chile](#). OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 16/17. 15 de marzo de 2017. Párr. 77. Según datos aportados por el Consejo para la Transparencia a la Relatoría Especial en 2016, en Chile existirían 203 textos legales secretos por razones de seguridad nacional, a los que no puede tener acceso la ciudadanía en general. Si bien la mayoría de estos textos (que incluyen leyes, decretos con fuerza de ley y decretos leyes) fueron promulgados durante la dictadura militar de 1973 a 1990 y no estarían vigentes, en democracia se habrían expedido 2 leyes y 1 decreto con fuerza de ley secretos. De conformidad con la información relevada por la Relatoría Especial en su informe sobre la situación de la libertad de expresión en Chile, "existe alrededor de un 29 por ciento de textos legales secretos respecto de los cuales no hay información para poder determinar, preliminarmente su materia". El 71 por ciento de leyes restantes "están claramente asociadas a la Defensa Nacional y, más específicamente, a las FFAA y de Orden y Seguridad, sus plantas, su financiamiento, la compra de equipamiento y pertrechos militares, así como la transferencia de recursos".

⁷⁸ En el [Informe de Acceso a la información, violencia contra las mujeres y administración de justicia](#), la CIDH indicó la existencia de problemas específicos en materia de la disponibilidad, calidad e integridad de la información pública sobre violencia y discriminación contra las mujeres. Entre otros problemas, identificó la falta de recopilación de información completa sobre todas las formas de violencia y discriminación en los diversos órganos del Estado, la falta de producción de estadísticas integrales a partir de esa información y la ausencia de desagregación de la información estadística. En particular, se mencionaron, entre otros, el caso de Haití, donde la obtención de estadísticas sobre violencia se ve dificultada por la existencia de sistemas de datos rudimentarios y carentes de coordinación, y el caso de Bolivia, donde existe una disparidad en las cifras de violencia entre las diversas organizaciones de la sociedad civil y entidades estatales, particularmente con relación a la violencia contra las mujeres indígenas y campesinas en las zonas rurales. Se resaltó también la integración de un Banco Nacional de Datos e Información sobre casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM) en México, que crea expedientes electrónicos únicos para cada mujer en situación de violencia, y el Tratado de Cooperación entre el Consejo Nacional de las Mujeres y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de Argentina, implementado el 11 de septiembre de 2012, con el fin de producir estadísticas sobre la violencia de género. CIDH. [Informe de Acceso a la información, violencia contra las mujeres y administración de justicia](#). OEA/Ser.L/V/II.154 Doc.19. 27 de marzo de 2015. Párrs. 77-84.

42. Los órganos interamericanos han establecido que persisten obstáculos para garantizar el acceso a la información relacionada con graves violaciones de derechos humanos en Guatemala⁷⁹, El Salvador⁸⁰, Bolivia⁸¹ Uruguay⁸² y Brasil⁸³. Estos obstáculos han sido derivados de la resistencia a facilitar el acceso a la información requerida a través peticiones realizadas por víctimas de graves violaciones de derechos humanos y familiares, la falta de apertura de archivos, y la falta de aportación de información requerida por los órganos a cargo de investigar y juzgar estos hechos. También se ha documentado la imposición de restricciones desproporcionadas justificadas en la protección de datos personales contenidas en documentos de valor para el conocimiento de la verdad; así como la destrucción de información o falta de políticas para garantizar el acceso público y real a los archivos estatales en los que exista información sobre graves violaciones de derechos humanos.

43. Los casos de **Guatemala y El Salvador** resultan emblemáticos con relación a la resistencia de las Fuerzas Armadas en diversos países de la región a facilitar el acceso a los archivos militares en el contexto de los procesos de justicia transicional y la búsqueda de la verdad. Así, por ejemplo, la sociedad guatemalteca tuvo acceso a la información recogida tanto en el Diario Militar como en el Archivo Histórico de la Policía Nacional producto de filtraciones e investigaciones académicas, y no en razón de una acción voluntaria del Estado de proporcionar estos datos a las víctimas de las graves violaciones de derechos humanos que tuvieron lugar en el contexto del conflicto armado interno⁸⁴.

44. El Instituto de Acceso a la Información Pública de **El Salvador** ha recibido 23 reclamos en los últimos 6 años contra el Ministerio de Defensa por declarar “la inexistencia” de información sobre operativos militares durante el conflicto armado; recientemente el Instituto dispuso la reconstrucción de la información⁸⁵. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas indicó su preocupación por los informes relativos a la resistencia de las Fuerzas Armadas a permitir el acceso a los archivos históricos con respecto a graves violaciones de derechos humanos⁸⁶. La CIDH ha seguido con preocupación los obstáculos de esta índole que han perdurado y ha instado al Estado salvadoreño a cumplir con las recomendaciones del Informe Final de la Comisión de la Verdad de El Salvador, a 25 años de su publicación⁸⁷.

45. La destrucción de información relacionada con graves violaciones de derechos humanos es otro obstáculo recurrente. El periódico *The New York Times* reveló que, en el año 2000, la Dirección de Inteligencia del Ejército (DINE) de **Chile** habría incinerado microfilmes que contendrían decenas de miles de documentos correspondientes a los principales órganos de inteligencia de la dictadura militar (1973-1990), que habían sido producidos por la Dirección Nacional de Inteligencia (DINA) y su sucesora, la Central Nacional de Informaciones (CNI)⁸⁸. El Consejo para la Transparencia condenó la destrucción de archivos, microfilms y documentación que manejaba la ex Central Nacional de Información y afirmó que representa “una grave vulneración al derecho de acceso a la información de todos los chilenos y destapa una seria y reprochable conducta por parte de quienes eran responsables de resguardar antecedentes de

⁷⁹ OSJI. Documento complementario. 156 Período de Sesiones. Audiencia pública: “Acceso a la información y seguridad nacional en América”. 20 de octubre de 2015; Corte IDH. [Resolución. 12 casos guatemaltecos supervisión de cumplimiento de sentencias respecto de la obligación de investigar, juzgar y, de ser el caso, sancionar a los responsables de las violaciones a los derechos humanos](#). 24 de noviembre de 2015. Párr. 127 y sig.

⁸⁰ CIDH. [Audiencia Pública. 25 años de la Comisión de la Verdad de El Salvador](#). 27 de febrero de 2018; CIDH. [Anexo al Comunicado de Prensa 41/18](#). 6 de abril de 2018.

⁸¹ CIDH. [Informe No. 60/18](#). Caso 12.709 Informe de Fondo. Juan Carlos Flores Bedregal y Familiares. 8 de mayo de 2018.

⁸² Corte IDH. [Caso Gelman Vs. Uruguay](#). Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C 221. Párr. 312. Punto resolutivo 16.

⁸³ Corte IDH. [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.

⁸⁴ CIDH. [Caso No. 12.590 José Miguel Gudiel Álvarez y otros \(“Diario Militar”\) Guatemala](#). 18 de febrero de 2011.

⁸⁵ Instituto de Acceso a la Información Pública, información aportada en el marco de la consulta pública.

⁸⁶ ONU. Comité de Derechos Humanos. Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de El Salvador. CCPR/C/SLV/CO/7. 9 de mayo de 2018. Disponible para consulta en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/SLV/CO/7&Lang=Sp

⁸⁷ CIDH. Comunicado de prensa 74/18. [CIDH insta a El Salvador a cumplir con las recomendaciones del Informe Final de la Comisión de la Verdad a 25 años de su publicación](#). 2 de abril de 2018.

⁸⁸ Universidad Diego Portales. Centro de Derechos Humanos. [Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile](#). 2018. Pág. 281; The New York Times. 30 de octubre de 2017. [Cómo los archivos en microfilme de la dictadura de Pinochet se hicieron humo](#).

carácter público y que pertenecen a toda la sociedad. Es un hecho que atenta contra la memoria histórica de Chile”⁸⁹.

46. También en **Chile**, en diciembre de 2017 mediante un fallo dividido, la Sala Constitucional de la Corte Suprema acogió la reclamación del Comandante en Jefe del Ejército en contra de una decisión de amparo del Consejo para la Transparencia que había concedido el acceso a la información sobre la nómina de personas que habrían sido integrantes, durante la dictadura, de la policía secreta y que permanecían en la institución como empleados civiles⁹⁰. La mayoría de la Sala estimó que la publicidad de dicha información podría causar una afectación a derechos de los funcionarios y de sus familias garantizados en la Constitución, en particular a su seguridad, salud y la esfera de su vida privada. Conforme a la sentencia, la publicidad podría estar “destinada a encarar, increpando y fustigando de manera pública, a personas acusadas de violaciones a los derechos humanos, con el fin de desacreditarlas ante la comunidad”⁹¹.

47. El fallo generó preocupación en relación con la protección del derecho de acceso a la información y el derecho a la verdad. El Observatorio de Justicia Transicional del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales sostuvo que resultaba “extraordinario que se citen a manifestaciones cívicas plenamente lícitas, expresando rechazo a prácticas represivas, como motivo para no informar ante la sociedad, información sobre personas que tienen un pasado vinculado con fuerzas represivas dictatoriales y hoy son en efecto empleados públicos, siendo remunerados con fondos que emanan desde el Estado”⁹².

48. En **Colombia** se han sucedido las denuncias que señalan que información que el suprimido Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) recogió de manera ilegal en el marco del espionaje a magistrados, periodistas, políticos de oposición y personas defensoras de derechos humanos fue destruida u ocultada⁹³. En toda sociedad, y más aún en aquellas en transición y que han experimentado las atrocidades de la guerra, el acceso a la información y el rol del periodismo resultan fundamentales para la construcción de la memoria y los procesos de la búsqueda de la verdad. Por esta razón, en estos últimos años, desde la sociedad civil colombiana se han llevado adelante distintos esfuerzos por enfatizar la necesidad de garantizar el derecho a la información y el acceso a la información pública en el marco de la implementación del Acuerdo Final entre el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), y de la implementación de los distintos componentes del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición⁹⁴.

49. En distintas oportunidades la Relatoría Especial ha recibido información sobre la persistencia de obstáculos en **México** para acceder a información relacionada con graves violaciones de derechos humanos⁹⁵. La utilización arbitraria de la protección de datos personales en archivos históricos y la interposición de excepciones referidas a la seguridad nacional han dificultado el acceso a la información sobre graves violaciones del pasado⁹⁶. Durante la visita

⁸⁹ República de Chile. Consejo Para la Transparencia. “[Marcelo Drago, presidente del CPLT: Destrucción de archivos en el Ejército atenta contra la memoria histórica de Chile](#)”, citado en: Universidad Diego Portales. Centro de Derechos Humanos. [Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile](#). 2018. Pág. 281.

⁹⁰ Observatorio de Justicia Transicional Universidad Diego Portales, Santiago de Chile. [Boletín informativo N° 44](#). Noviembre y diciembre 2017.

⁹¹ República de Chile. Corte Suprema. Sala Constitucional. [Rol 8109-2017](#). 5 de diciembre de 2017.

⁹² Observatorio de Justicia Transicional Universidad Diego Portales, Santiago de Chile. Boletín informativo N° 44., Noviembre y diciembre 2017.

⁹³ El Tiempo. 14 de marzo de 2019. [Investigan seis casos de destrucción de datos de inteligencia del DAS](#); RCN Radio. 30 de enero de 2019. [ONU y víctimas piden a JEP proteger y hacer públicos archivos del DAS](#); El Espectador/ Colombia 2020. 23 de octubre de 2018. [“Es casi imposible que se hayan perdido archivos del DAS”: director del Archivo General de la Nación](#).

⁹⁴ Ver: Más Información Más Derechos. [¿Cuáles documentos son secretos en Colombia?](#). 31 de julio de 2014; Proyecto Antonio Nariño. [Los retos para el acceso a la información en la implementación del Acuerdo Final entre el gobierno y las Farc](#). Abril de 2017; Dejusticia. Documentos Dejusticia 31. [Acceso a los archivos de inteligencia y contrainteligencia en el marco del posacuerdo](#). Enero de 2017.

⁹⁵ CIDH. [Informe Anual 2015. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II (Evaluación sobre el estado de la libertad de expresión en el hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/15. 31 de diciembre de 2015. Párr. 933; CIDH. [Informe Anual 2017. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II (Situación de la libertad de expresión en el hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 210/17. 31 de diciembre de 2017. Párr. 895-896; CIDH. 161 período de sesiones. [Audiencia pública “Derecho a la verdad en casos de violaciones graves de derechos humanos en México”](#). 17 de marzo de 2017.

⁹⁶ Artículo 19. [Informe de cumplimiento: Obligaciones de transparencia relacionadas con violaciones y violaciones graves de derechos humanos](#). Abril de 2018.

conjunta realizada al país en 2017, los relatores especiales sobre libertad de expresión de la ONU y la CIDH documentaron la determinación de confidencialidad --hasta por 70 años-- de documentos que no han sido catalogados como documentos históricos. En muchos de estos casos se invocó la protección de datos personales para retener u ocultar los nombres de funcionarios públicos y otra información sobre abusos y graves violaciones de derechos humanos⁹⁷.

50. Por otra parte, la Secretaría de Defensa Nacional (SEDANA) de México negó el acceso a la información sobre civiles muertos, heridos y detenidos en “enfrentamientos” más recientes con el Ejército y habría dejado de registrar y hacer públicas estas cifras desde 2014. En marzo de 2019, el INAI ordenó el acceso parcial a la información y dispuso que el organismo de seguridad debía realizar una búsqueda exhaustiva de esta información.⁹⁸ La sociedad civil destacó la decisión como un avance, aunque “insuficiente”, debido a que el vacío de información debía completarse con la obligación de “gener(ar) la información que derivado de sus facultades, competencias y funciones deban tener en posesión”⁹⁹. Cuando el Estado tiene la obligación de conservar una información o de capturarla y alega que la misma no existe, debe intentar recuperar y si es posible reconstruir la información perdida o ilegalmente sustraída¹⁰⁰.

51. En este escenario, garantizar el acceso a los archivos militares o de agencias de seguridad, referidas a violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario, así como la necesidad de establecer políticas archivísticas especiales para la defensa de los derechos humanos, continúa siendo un asunto crítico¹⁰¹. La CIDH y su Relatoría Especial han saludado también los avances y buenas prácticas, tales como la inclusión en diversas leyes de acceso a la información pública de la región que contienen cláusulas que impiden utilizar las excepciones cuando la información solicitada está vinculada con el conocimiento o la investigación de violaciones a los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, y una diversidad de decisiones judiciales que han reconocido la preponderancia del interés público frente a la seguridad nacional en la información relativa a casos de violaciones a los derechos humanos.

52. Así, por ejemplo, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Perú (2002) dispone que “no se considerará como información clasificada, la relacionada a la violación de derechos humanos o de las Convenciones de Ginebra de 1949 realizada en cualquier circunstancia, por cualquier persona”¹⁰². La Ley de Acceso a la Información Pública de Uruguay (2008) indica la inoponibilidad de las excepciones “cuando la información solicitada se refiera a violaciones de derechos humanos o sea relevante para investigar, prevenir o evitar violaciones de los mismos”¹⁰³. La Ley de Acceso a la Información Pública de Guatemala (2008) dispone que “[e]n ningún caso podrá clasificarse como confidencial o reservada la información relativa a investigaciones de violaciones a los derechos humanos fundamentales o a delitos de lesa humanidad”¹⁰⁴. La Ley de Acceso a la Información Pública de Brasil (2011) establece que no puede ser negado el acceso a información necesaria para la tutela judicial o administrativa de los derechos humanos y que las informaciones o documentos que versen sobre conductas que impliquen violación de los derechos humanos practicadas por agentes públicos o por mandato de autoridades públicas no podrán ser objeto de restricción¹⁰⁵. La Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública de Colombia (2014) dispone que “[l]as excepciones

⁹⁷ ONU-CIDH. [Informe conjunto del Relator Especial para la libertad de expresión de la CIDH, Edison Lanza, y el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, David Kaye, sobre su misión a México](#). Junio de 2018. Párr. 57. Ver también: ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica, Ciudadanos por la transparencia, Comité Mexicano de Ciencias Históricas, Escuela Mexicana de Archivos, R3D, Organizaciones de la Red por la Rendición de Cuentas. [El “Acuerdo de transferencia de documentos históricos” debe asegurar la protección y efectiva apertura de documentos clave](#). 1 de marzo de 2019.

⁹⁸ Estados Unidos Mexicanos. INAI. Resolución Expediente: RRA0030/19. 6 de marzo de 2019. Pág. 45-49. Disponible para consulta en: <https://es.scribd.com/document/401932912/Recurso-de-revision-Inai-Sedena>

⁹⁹ Artículo 19. [SEDENA debe informar sobre civiles muertos, heridos y detenidos en “enfrentamientos” entre 2014 y 2018](#). 14 de marzo de 2019.

¹⁰⁰ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [El derecho de acceso a la información en el marco jurídico Interamericano, Segunda Edición](#). OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 9/12. 7 de marzo de 2011. Párr. 110.

¹⁰¹ Reunión de expertos convocada por la Relatoría Especial en el marco del proceso de elaboración de este informe. 3 de diciembre de 2018, Washington DC.

¹⁰² República del Perú. [Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública](#). Ley N° 27806. 2 de agosto de 2002. Art. 15-C inciso final (Artículo agregado por el [Artículo 1 de la Ley N° 27927](#), publicada el 04-02-2003.)

¹⁰³ República Oriental del Uruguay. [Ley 18.381. Derecho de Acceso a la Información Pública](#). 7 de octubre de 2008. Art. 12.

¹⁰⁴ República de Guatemala. [Ley de Acceso a la Información Pública. Decreto Número 57- 2008](#). 22 de octubre de 2008. Art. 24.

¹⁰⁵ Brasil. Palácio do Planalto/Presidência da República. [Lei 12.527](#). 18 de noviembre de 2011.

de acceso a la información contenidas” en dicha ley “no aplican en casos de violación de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, y en todo caso deberán protegerse los derechos de las víctimas de dichas violaciones”¹⁰⁶. La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de México (2015) indica que “[n]o podrá clasificarse como reservada aquella información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, de conformidad con el derecho nacional o los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte”¹⁰⁷. La ley de Derecho de Acceso a la Información Pública de Argentina (2016) dispone que las excepciones “no serán aplicables en casos de graves violaciones de derechos humanos, genocidio, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad”¹⁰⁸.

53. En **Estados Unidos**, tras más de 30 años de labor, el instituto *National Security Archive* ha formulado más de 50 mil solicitudes bajo la Ley de Libertad de Información (*U.S. Freedom of Information Act*, en adelante FOIA por sus siglas en inglés). Estas solicitudes han hecho posible que más de 10 millones de páginas de documentos del gobierno que habían permanecido previamente secretos salgan a la luz¹⁰⁹. Esta información ha sido clave para documentar muchas de las graves violaciones a los derechos humanos en América Latina y para la labor desarrollada por comisiones de la verdad y los procesos de justicia transicional en distintos países.

54. Por otra parte, luego de años de litigio, la *American Civil Liberties Union* (ACLU) logró que el gobierno publicara más de 100 mil páginas de documentos sobre abuso y tortura a detenidos por parte de la CIA y el Departamento de Defensa¹¹⁰. Asimismo, organizaciones como *Electronic Frontier Foundation* (EFF) y el *Electronic Privacy Information Center* (EPIC), han realizado múltiples peticiones y acciones bajo la FOIA para exigir transparencia sobre los programas de vigilancia del gobierno y contribuir a que el público pueda saber más sobre las actividades del gobierno en esta materia¹¹¹.

55. La Relatoría reitera que “cuando se trata de graves violaciones de derechos humanos, la información que pueden reunir estos archivos posee un valor innegable y es indispensable no sólo para impulsar las investigaciones sino para evitar que hechos aberrantes puedan repetirse”¹¹².

C) Obstáculos en el acceso a información relacionada con actividades de vigilancia estatal

56. En las Américas subsisten importantes desafíos en torno a la transparencia y el acceso a la información relacionada con las actividades de vigilancia desarrolladas por los Estados ¹¹³. Así se desprende de múltiples casos de espionaje ilegal de defensores de derechos humanos, periodistas, magistrados y opositores que han tenido lugar en distintos países del hemisferio,

¹⁰⁶ República de Colombia. Sistema único de información normativa. [Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional de Colombia \(Ley 1712 de 2014\)](#). 6 de marzo de 2014. Art. 21.

¹⁰⁷ Estados Unidos Mexicanos. [Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de México](#). 4 de mayo de 2015. Art. 5.

¹⁰⁸ República Argentina. [Ley 27275. Derecho de acceso a la información pública](#). 14 de septiembre de 2016. Art. 8.

¹⁰⁹ National Security Archive. [30+ Years of freedom of information action. Accomplishments](#). (Visto por última vez el 15/09/2020).

¹¹⁰ ACLU. [ACLU V. DOD - FOIA case for records referenced in or implicated by the declassification of the Senate torture report ; ACLU. CIA releases dozens of torture documents in response to ACLU lawsuit](#). 14 de junio de 2016; Vice News. 14 de junio de 2016. [Barbaric Conditions That Led to a Detainee's Death Are Laid Bare in CIA Reports](#); The New York Times. 15 de junio de 2016. [Detainees Describe C.I.A. Torture in Declassified Transcripts](#); The Washington Post. 14 de junio de 2016. [Newly released CIA files expose grim details of agency interrogation program](#). Al respecto también ver: CIDH. Comunicado de prensa 152/14. [CIDH hace un llamado a Estados Unidos para que investigue y castigue los actos de tortura identificados en el informe del Comité de Inteligencia del Senado](#). 12 de diciembre de 2014.

¹¹¹ Ver: EFF. [Transparency](#); EFF. [The Long Fight to Stop Mass Surveillance: 2018 in Review](#). 1 de enero de 2019; EFF. [EFF Asks Court to Require FBI Disclosure of National Security Letter Recipients Who've Been Released From Gag Orders](#). 19 de diciembre de 2018; The Washington Post. 13 de diciembre de 2014. [Records reveal why court shut down Bush-era spy program](#); Columbia University / Columbia Global Freedom of Expression. [Electronic Privacy Information Center v. Department of Justice Criminal Division](#). 4 de marzo de 2015; EIPC. Proyecto Open Government, disponible para consulta en: https://epic.org/open_gov/.

¹¹² CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV. El Derecho de Acceso a la Información en el marco jurídico interamericano. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 1/09 30 diciembre 2009. Párr. 77.

¹¹³ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Libertad de Expresión e Internet](#). OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 11/13. 31 de diciembre de 2013. Párr 130; CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Estándares para una Internet libre, abierta e incluyente](#). OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.17/17. 15 de marzo de 2017.

incluso bajo gobiernos elegidos democráticamente. Entre otras, las importantes revelaciones de 2013 sobre el alcance y funcionamiento de los programas de vigilancia de la Agencia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos; y las filtraciones de 2015 de documentos de *Hacking Team*, en razón de las cuales se conoció que algunos gobiernos habrían adquirido *software* de vigilancia conocidos como Galileo o DaVinci¹¹⁴.

57. De acuerdo con las denuncias dadas a conocer en 2017 por un conjunto de organizaciones de la sociedad civil de México, entre enero de 2015 y agosto de 2016, el software Pegasus habría sido utilizado en ese país para espiar a periodistas, defensores de derechos humanos, abogados y políticos¹¹⁵. El caso motivó una solicitud de información realizada en octubre de 2017 por parte de la organización R3D ante la PGR para acceder a la versión pública de toda documentación disponible sobre la contratación de software y herramientas informáticas desarrollada por la firma *NSO Group* y sus filiales, información que según la respuesta del organismo había sido clasificada por razones de seguridad nacional¹¹⁶. En un caso más reciente, la revista colombiana *Semana* reveló una investigación sobre el perfilamiento de periodistas y defensores de derechos humanos por parte de un sector del Ejército en Colombia.¹¹⁷

58. En definitiva, los obstáculos para el acceso a la información pública y la falta de transparencia que perdura en torno a las actividades de vigilancia llevadas a cabo por los Estados de las Américas operan en muchos casos como barreras que impiden la rendición de cuentas sobre su utilización legítima, que debería seguir los requisitos de autorización judicial previa y ser estrictamente necesaria y proporcional a los fines legítimos que se busca proteger por parte del Estado.

59. Si bien las leyes de acceso a la información pública contienen la obligación de publicar de manera proactiva información clave relacionada con las actividades y funcionamiento de los organismos estatales, no se incluyen entre estas obligaciones la transparencia específica relacionadas con el uso de medidas de vigilancia estatal¹¹⁸. En México, la fracción XLVII del artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública¹¹⁹ dispone la publicación de una serie de informaciones relativas a las medidas de vigilancia dispuestas por la autoridad solicitadas a empresas concesionarias de telecomunicaciones y proveedores de servicios o aplicaciones de Internet y sin embargo, en la práctica, la información disponible es deficiente y su observancia muy limitada¹²⁰.

60. En el caso de **Argentina** por ejemplo, refiriéndose a los retos planteados en materia de transparencia activa, organizaciones de la sociedad civil indicaron que la ley de acceso a la información “no impone ninguna obligación positiva al Poder Ejecutivo sobre transparentar información de inteligencia o relativa a la seguridad nacional; incluso podría facilitar lo

¹¹⁴ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 21 de julio de 2015. Comunicado de prensa 80/15. [La Relatoría Especial expresa preocupación ante la adquisición e implementación de programas de vigilancia por parte de Estados del hemisferio.](#)

¹¹⁵ Véase: CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 12 de julio de 2017. Comunicado de prensa R96/17. [Relatoría Especial manifiesta preocupación ante denuncias sobre espionaje de periodistas y defensores de derechos humanos en México e insta a desarrollar una investigación completa e independiente.](#)

¹¹⁶ De conformidad con la sentencia, la solicitud de información tramitada a través de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) estableció: “Para el período 2000 a 2017: se solicita versión pública de cualquier documento relacionado con la contratación de cualquier software, licencia o herramienta tecnológica desarrollada por la firma NSO Group o por alguna de sus filiales y/o subsidiarias incluyendo versión pública de los contratos correspondientes” (Considerando Tercero 1).

¹¹⁷ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 21 de mayo de 2020. Comunicado de prensa 118/20. [La CIDH y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión exhortan al Estado de Colombia a establecer una investigación diligente, oportuna e independiente respecto a las denuncias sobre espionaje ilegal a periodistas, operadores de justicia, personas defensoras de derechos humanos y líderes políticos.](#)

¹¹⁸ La Relatoría sólo tuvo conocimiento de la existencia de este tipo de disposiciones en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de México.

¹¹⁹ La disposición citada dispone: “Artículo 70. En la Ley Federal y de las Entidades Federativas se contemplará que los sujetos obligados pongan a disposición del público y mantengan actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas que a continuación se señalan: (...) XLVII Para efectos estadísticos, el listado de solicitudes a las empresas concesionarias de telecomunicaciones y proveedores de servicios o aplicaciones de Internet para la intervención de comunicaciones privadas, el acceso al registro de comunicaciones y la localización geográfica en tiempo real de equipos de comunicación, que contenga exclusivamente el objeto, el alcance temporal y los fundamentos legales del requerimiento, así como, en su caso, la mención de que cuenta con la autorización judicial correspondiente (...).”

¹²⁰ Red en Defensa de los Derechos Digitales. R3D. Información aportada en el marco de la consulta en línea realizada por la Relatoría Especial para la elaboración de este informe.

contrario”¹²¹. Si bien la Ley de Seguridad Interior y de Defensa Nacional y su decreto reglamentario no contienen disposiciones específicas sobre transparencia activa, se han hecho públicos acuerdos con otros Estados que incluyen entre sus previsiones cuestiones de seguridad nacional e inteligencia. Su difusión oficial se da a través de la web de Cancillería.

61. En cuanto a la transparencia pasiva en materia de vigilancia, entendida como la obligación del Estado de responder a solicitudes de información, los obstáculos no han sido menores. No obstante, la Relatoría Especial destaca los avances jurisprudenciales en esta materia. Por ejemplo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México determinó que el Centro de Investigación y Seguridad Nacional debía informar la cantidad de personas o dispositivos telefónicos que fueron intervenidos en 2014¹²². La sentencia indicó que “no toda la información acerca de la actividad del Centro relacionada con la intervención de comunicaciones privadas debe ser considerada como reservada por parte de la Ley de Seguridad Nacional¹²³”. La decisión se originó a partir de un recurso de revisión promovido por el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal contra la resolución del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

62. En el caso de vigilancia a través de software malicioso mencionado, la organización R3D presentó un recurso de revisión ante la decisión del INAI que ordenó a la Procuraduría General (PGR) entregar una versión pública de un contrato celebrado en 2014 con la empresa de vigilancia Pegasus. Al dictar dicha resolución, el INAI consideró que las especificaciones técnicas del software y los métodos de operatividad debían ser clasificados como reservados¹²⁴. Además, indicó que se debían proteger los “[n]ombres, cargos y firmas de aquellas personas físicas que participaron en la contratación y que tienen conocimiento privilegiado, concreto y específico sobre [los] procedimientos, métodos, especificaciones técnicas, tecnología y equipo que se utilizan para la generación de inteligencia”¹²⁵.

63. En diciembre de 2018, el Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México invalidó la mencionada resolución del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI) que permitía a la Procuraduría General de la República (PGR) negar el acceso a la información relevante de la adquisición del software malicioso (*malware*) Pegasus, así como a las especificaciones técnicas del equipo y los procedimientos relacionados con su operatividad¹²⁶. La decisión judicial estableció que “[l]a

¹²¹ CELS, información aportada en el marco de la consulta pública. Al respecto, la organización indicó que la Ley de Acceso a la Información Pública establece el principio general de transparencia activa, pero señala que serán de aplicación, en su caso, las excepciones al derecho de acceso a la información pública previstas en el artículo 8° de esta norma. “Así, el Estado se escuda en estas excepciones para no ser activo en la difusión de este tipo de información, excepto en lo relativo a resultados de gestión que elija mostrar”.

¹²² Suprema Corte de Justicia de la Nación. Recurso de revisión en materia de seguridad nacional previsto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública 1/2016. Sentencia del 5 de diciembre de 2016. Párr. 28. Disponible para consulta en: <http://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/detallepub.aspx?asuntoid=202248>

¹²³ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Recurso de revisión en materia de seguridad nacional previsto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública 1/2016. Sentencia del 5 de diciembre de 2016. Párr. 22. Disponible para consulta en: <http://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/detallepub.aspx?asuntoid=202248>

¹²⁴ De conformidad con la citada sentencia, la resolución del INAI indicó que las especificaciones técnicas del software y métodos de operatividad podrían potencializar un riesgo o amenaza a la seguridad nacional: “en tanto que se difundiría tecnología o equipos que son útiles para la generación de inteligencia, entendiéndose ésta como el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la investigación y persecución de los delitos en materia de delincuencia organizada. Así, dado que existen partes que describen puntualmente el bien adquirido [software], mantenimiento, actualización del mismo y cuestiones técnicas del sistema denominado “Pegasus 500” relacionadas con su operatividad, es claro afirmar que contiene especificaciones técnicas, procedimientos de operación y de mantenimiento de un equipo tecnológico utilizado por la autoridad ministerial, información que está protegida por la reserva en análisis, toda vez que se trata de aquella cuya publicación comprometería la seguridad nacional” [Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México. Sentencia en el juicio de amparo 592/2018 de 13 de diciembre de 2018. Considerando TERCERO. 5. Disponible para consulta en: <https://es.scribd.com/document/395959163/Sentencia-Pegasus> (Recuperada el 14/3/2019)].

¹²⁵ De conformidad con la citada sentencia, la resolución del INAI estableció al respecto que “dar a conocer los nombres, adscripción y firmas de los servidores públicos con funciones operativas que participaron en la contratación del software en comento y que tienen conocimientos técnicos sobre el mismo, conllevaría poner en riesgo su seguridad, salud y vida, toda vez que podrían ser sujetos de alguna agresión por parte de los miembros de la delincuencia como represalia a sus operaciones que se realizan en su contra, obstruyendo las funciones desempeñadas por dicha instancia” [Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México. Sentencia en el juicio de amparo 592/2018 de 13 de diciembre de 2018. Considerando TERCERO. 5. Disponible para consulta en: <https://es.scribd.com/document/395959163/Sentencia-Pegasus> (Recuperada el 14/3/2019)].

¹²⁶ Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México. Sentencia en el juicio de amparo 592/2018 de 13 de diciembre de 2018. Disponible para consulta en: <https://es.scribd.com/document/395959163/Sentencia-Pegasus> (Recuperada el

resolución del INAI que determinó reservar con base en el argumento de “seguridad nacional” las especificaciones técnicas y los métodos de operatividad del software Pegasus es inconstitucional, toda vez que el INAI pasó inadvertido que la información relacionada con violaciones graves a derechos humanos y con actos de corrupción no debe clasificarse como información reservada”¹²⁷. Asimismo, indicó que “[l]a relevancia de la información solicitada permitiría contar con mayores elementos para saber si las instituciones, los recursos públicos y el aparato estatal en general se utilizan para fines claramente ilegítimos como lo es hackear a ciudadanos comunes para obtener toda su información privada sin autorización judicial”¹²⁸. Por otro lado, subrayó que “en un Estado constitucional el concepto de seguridad nacional equivale a seguridad de los integrantes de la sociedad y protección legítima de las instituciones democráticas”¹²⁹.

D) Obstáculos para el acceso a la información sobre el presupuesto y gastos de los organismos de inteligencia

64. De acuerdo a la información disponible, sigue siendo muy limitada la posibilidad efectiva de acceder a información sobre fondos o gastos reservados a través de los cuales se ejecuta parte de los presupuestos de los organismos de inteligencia. Es importante resaltar que la reserva o el secreto no puede comprender a todas las actividades de los organismos de inteligencia.

65. En 1997, la *Federation of American Scientists* interpuso una demanda, con base en la FOIA, contra la Agencia Central de Inteligencia [*Central Intelligence Agency, CIA*]. Esta demanda tuvo como resultado que por primera vez en 50 años se desclasificara y publicara el presupuesto total de inteligencia¹³⁰.

66. En el caso de **Argentina**, la Agencia Federal de Inteligencia (AFI), ha rechazado brindar información sobre la administración de fondos reservados. La AFI habría indicado que “toda la información” de la Agencia es reservada y que, como se mencionó anteriormente, la ley de acceso a la información no le es aplicable¹³¹. La Iniciativa Ciudadana para el Control del Sistema de Inteligencia (ICCIS) plantea que no hay control democrático posible de las actividades de inteligencia en el país, “si no se redefine la lógica del secreto bajo la cual funciona la AFI y el resto del sistema nacional de inteligencia. Por lo tanto, es indispensable derogar el decreto 656/2016 y establecer nuevas reglas públicas sobre el alcance del secreto, quién lo dispone, bajo qué requisitos y cómo se logra la desclasificación de información”¹³². Según la información disponible al cierre de este informe, mediante la resolución 2019-46-APN-AAIP, la Agencia de Acceso a la Información Pública habría requerido a la Agencia Federal de Inteligencia que informe sobre la clasificación de información que realiza el organismo y sus fundamentos.

E) Ausencia de leyes de acceso a la información pública y restricciones sistemáticas del derecho a la libertad de expresión e información

67. En 2006, a través de la sentencia *Claude Reyes Vs. Chile*, la Corte IDH enfatizó que de conformidad con el deber dispuesto en el artículo 2 de la Convención Americana, los Estados tienen que adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos protegidos en la Convención, lo cual implica la supresión tanto de las normas y prácticas que entrañen violaciones

14/3/2019); R3D. [R3D gana amparo para que documentos sobre Pegasus sean considerados información pública](#). 20 de diciembre de 2018. Aristegui Noticias. 18 de diciembre de 2018. [Juez “tumba” resolución del INAI sobre el programa espía Pegasus](#).

¹²⁷ Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México. Sentencia en el juicio de amparo 592/2018 de 13 de diciembre de 2018. Considerando noveno. II. Pág. 37. Disponible para consulta en: <https://es.scribd.com/document/395959163/Sentencia-Pegasus> (Recuperada el 14/3/2019).

¹²⁸ Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México. Sentencia en el juicio de amparo 592/2018 de 13 de diciembre de 2018. Pág. 63. Disponible para consulta en: <https://es.scribd.com/document/395959163/Sentencia-Pegasus> (Recuperada el 14/3/2019).

¹²⁹ Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México. Sentencia en el juicio de amparo 592/2018 de 13 de diciembre de 2018. Pág. 83. Disponible para consulta en: <https://es.scribd.com/document/395959163/Sentencia-Pegasus> (Recuperada el 14/3/2019).

¹³⁰ Federation of American Scientists. [FAS Sues CIA for Intelligence Budget Disclosure](#). 19 de mayo de 1997; [FAS Wins FOIA Lawsuit on Intelligence Budget Disclosure!](#). 15 de octubre de 1997.

¹³¹ Información aportada por el CELS, en el marco de la consulta en línea convocada por la Relatoría Especial. Ver también: Saba, R. [Acceso a la información y seguridad nacional](#), en Estudios en derecho a la información, Número 3, Enero- Junio de 2017,, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹³² ICCIS. [¿Hay salida para la crisis del sistema de inteligencia? Propuestas ICCIS 2019](#).

a tales derechos, así como la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías. En particular, ello implica que la normativa que regule restricciones al acceso a la información bajo el control del Estado debe cumplir con los parámetros convencionales. Aún cuando es notorio que han existido importantes avances en este aspecto y tal como se indicó al inicio de este informe, la adopción de leyes de acceso a la información pública no es una realidad uniforme en el Hemisferio.

68. En tal sentido, por ejemplo, conforme fue relevado por la Relatoría Especial en su reciente informe especial sobre la situación de la libertad de expresión en **Cuba** (2018), persiste en este país una ausencia de normas que garanticen a los ciudadanos el derecho de acceso a la información pública, herramienta fundamental para que los ciudadanos puedan participar en las decisiones que les conciernen, controlar el ejercicio de las funciones públicas y proteger los demás derechos fundamentales. De acuerdo con el citado informe, el Decreto-Ley No. 199 de 1999 establece un Sistema para la Seguridad y Protección de la Información Oficial que impone fuertes restricciones sobre las posibilidades de periodistas y ciudadanos en general, de acceder a información producida o en poder del Estado. El Decreto Ley y el “Reglamento sobre la seguridad y protección de la información oficial” del Ministerio del Interior, de 26 de diciembre de 2000, constituyen la base legal para la protección de la información oficial y establecen, entre otros aspectos, la autoridad competente en esta materia (Ministerio del Interior) y los procedimientos para el manejo de la información oficial, su clasificación y desclasificación. La información oficial clasificada también es protegida por el Código Penal. A ello se suma que la mayor parte de los ministerios y agencias gubernamentales carecen de oficinas de prensa, no emiten boletines informativos, y solo realizan conferencias de prensa por su propia iniciativa y sobre temas de su elección¹³³.

69. La vulneración al derecho de acceso a la información en **Venezuela** también reviste gravedad. Dicha situación se ha visto recrudecida debido al debilitamiento de la institucionalidad democrática¹³⁴. En el informe “Institucionalidad democrática, estado de derecho y derechos humanos en Venezuela” (2018) la CIDH puso de presente que en la última década la Asamblea Nacional y el Poder Ejecutivo “han expedido decenas de normas que establecen excepciones genéricas y ambiguas al acceso a la información pública”. Algunas de estas normas, como el Decreto Presidencial No. 458, confirieron amplias facultades al Centro Estratégico de Seguridad y Protección de la Patria (CESPPA¹³⁵) para asignarle el carácter de “reservada, clasificada o de divulgación limitada a cualesquiera información, hecho o circunstancia, que sea tramitada en [esa entidad], y que tengan interés estratégico para la Seguridad de la Nación[...]”.

70. El decreto ley del Banco Central de Venezuela (2015) autoriza al directorio de esta institución, “cuando sea requerido por el Ejecutivo Nacional, [a] suspender transitoriamente la publicación de información por el periodo durante el cual se mantengan situaciones internas o externas que representen una amenaza contra la Seguridad Nacional y a la estabilidad económica de la Nación”. Además, establece que durante circunstancias internas o externas que amenacen la Seguridad Nacional y la estabilidad económica de la nación, el Banco podrá acordar con el Ejecutivo “un esquema de suministro de información” sobre el comportamiento de la economía nacional, nivel de reservas internacionales y medidas económicas adoptadas¹³⁶. De acuerdo con la información recibida por la Relatoría Especial para la elaboración del presente informe, la falta de protección del derecho de acceso a la información pública por los tribunales nacionales ha sido una constante en los últimos años¹³⁷.

¹³³ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Informe especial sobre la situación de la libertad de expresión en Cuba](#). OEA/SER.L/V/II CIDH/RELE/INF.21/18 31 de octubre de 2018. Párr. 61.

¹³⁴ CIDH. [Institucionalidad democrática. Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela. Informe País](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 209 31 diciembre 2017. Párr. 328.

¹³⁵ Órgano desconcentrado del Despacho de la Presidencia encargado de “unificar el flujo informativo” sobre “la Seguridad, Defensa, Inteligencia, Orden Interno y Relaciones Exteriores”.

¹³⁶ CIDH. [Institucionalidad democrática. Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela. Informe País](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 209 31 diciembre 2017. Párr. 329.

¹³⁷ Información aportada por Transparencia Venezuela y Espacio Público en el marco de la consulta realizada por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión

CAPÍTULO - III. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA EXCEPCIÓN DE SEGURIDAD NACIONAL

A) Principios generales y específicos que deben cumplir las limitaciones basadas en razones de seguridad nacional

71. En informes anteriores la CIDH y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión han abordado de manera exhaustiva los principios rectores, el alcance y contenido del derecho fundamental al acceso a la información pública en poder del Estado, así como la admisibilidad de limitaciones excepcionales y estrictas¹³⁸. No obstante, por su complejidad y especificidad, el presente informe sistematiza y revisa estos principios, aplicados en forma específica a las tensiones entre el acceso a la información y la protección de los intereses de seguridad nacional.

72. A partir de los estándares interamericanos sobre el derecho de acceso a la información y la divulgación de los Principios de Tshwane, la Relatoría Especial presenta un conjunto de principios orientados a brindar certeza y robustecer la protección del derecho de acceso a la información pública relacionada con la seguridad nacional, el funcionamiento y las actividades de los organismos del sector seguridad en los países de la región. En vista de los obstáculos que han sido expuestos, este conjunto de principios puede ser una guía adecuada para la revisión e implementación de disposiciones legales por parte de los Estados de las Américas que garanticen un punto de equilibrio adecuado entre el derecho de acceso a la información y la salvaguarda de intereses legítimos de seguridad nacional.

73. En primer lugar, la Relatoría Especial quiere enfatizar que las entidades del sector seguridad, al ser organismos públicos, se encuentran sujetas al Estado de Derecho y a la rendición de cuentas, tal como ocurre con las otras instituciones públicas. En una sociedad democrática, no puede existir información excluida *a priori* de la posibilidad de escrutinio público, sino que es indispensable garantizar que exista una ponderación razonada en cada caso concreto.

74. Como lo señalan los instrumentos interamericanos, el acceso a la información pública debe regirse siempre por el principio de *máxima divulgación*, en razón del cual el derecho de acceso a la información es la regla y el secreto es la excepción. Como ha señalado la Relatoría Especial, este principio junto con el principio de *buena fe*¹³⁹, constituyen principios rectores del derecho de acceso a la información pública bajo el marco jurídico interamericano, y por tanto deben ser adecuadamente interpretados y aplicados por los organismos del sector seguridad¹⁴⁰.

75. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos “en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación”¹⁴¹, de modo que toda la información en poder del Estado se presuma pública y accesible, sometida a un régimen limitado de excepciones¹⁴². La Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública también establece que las autoridades públicas pueden rechazar el acceso a la información “únicamente” en circunstancias legítimas y

¹³⁸ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Los órganos de supervisión del derecho de acceso a la información pública](#). OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 14/16. 2016; [El derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales](#). OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.7/12 30 diciembre 2011, y [El derecho de acceso a la información en el marco jurídico Interamericano. Segunda Edición](#). OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 9/12. 7 de marzo de 2011. Segunda edición publicada en 2012.

¹³⁹ “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” CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [El derecho de acceso a la información en el marco jurídico Interamericano. Segunda Edición](#). OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 9/12. 7 de marzo de 2011. Párr. 15.

¹⁴⁰ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [El derecho de acceso a la información en el marco jurídico Interamericano. Segunda Edición](#). OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 9/12. 7 de marzo de 2011. Párr. 8.

¹⁴¹ Corte IDH. [Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile](#). Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 92.

¹⁴² Corte IDH. [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.

estrictamente necesarias en una sociedad democrática, basándose en los estándares y jurisprudencia del sistema interamericano¹⁴³.

76. En segundo lugar, conforme ha sido establecido por los órganos interamericanos, el concepto de seguridad nacional debe ser interpretado bajo los parámetros de las “justas exigencias del bien común en un sociedad democrática”, en línea con el artículo 32 de la Convención Americana y diversas decisiones del sistema interamericano¹⁴⁴. Esta regla resulta indispensable para garantizar un punto de equilibrio adecuado entre el derecho a la información y la protección de intereses legítimos de seguridad nacional e impone un límite infranqueable a la posibilidad de restringir el derecho de acceso a la información a ciertas categorías de información con relación a las cuales existe un interés público imperativo, como es el caso de la información sobre graves violaciones de derechos humanos¹⁴⁵.

77. Finalmente, de conformidad con el artículo 13.2 de la Convención Americana las excepciones al derecho de acceso a la información deben cumplir un test tripartito que contiene tres condiciones básicas: (1) deben haber sido definidas en forma precisa y clara a través de una ley formal y material; (2) deben estar orientadas al logro de alguno de los objetivos legítimos indicados por la Convención Americana (esto es, asegurar el respeto a los derechos o la reputación de los demás, proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas), y (3) la limitación debe ser necesaria en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que se buscan, lo cual requiere probar la estricta proporcionalidad de la limitación respecto a la finalidad perseguida, así como la idoneidad para lograr el objetivo imperioso que pretende¹⁴⁶.

78. De ello deriva que, al aplicar una restricción al derecho de acceso a la información pública, no solo los requisitos de legalidad y protección de un fin legítimo deben cumplirse, sino también el requisito de necesidad y proporcionalidad. La necesidad de la medida se cumplirá cuando la limitación no solo sea conducente para alcanzar el logro deseado, sino que además resulte imperiosa, es decir que de todas las alternativas deben escogerse aquellas medidas que restrinjan o interfieran en la menor medida posible el efectivo ejercicio del derecho de buscar y recibir la información¹⁴⁷. Asimismo, quien decide sobre la reserva de una información debe, no solo demostrar que la divulgación de la información efectivamente amenaza con causar un perjuicio sustancial a ese objetivo legítimo, sino también ponderar que el daño causado al interés protegido por la excepción sea mayor al interés público de acceder a la información¹⁴⁸. De igual manera, el régimen de excepciones debe consagrar un plazo razonable y, una vez vencido, la información debe poder ser consultada por el público; sólo podrá mantenerse la restricción mientras subsista el riesgo cierto y objetivo de que en caso de ser divulgada la información, resulte afectado uno de los bienes jurídico que la Convención protege bajo el artículo 13.2 de la Convención¹⁴⁹.

79. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que el establecimiento de restricciones al derecho de acceso a información bajo el control del Estado “sin la observancia de los límites convencionales (...) crea un campo fértil para la actuación discrecional y arbitraria del Estado en la clasificación de la información como secreta, reservada o confidencial” y “genera

¹⁴³ OEA. Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública. [Resolución AG/RES 2607 \(XL-O/10\)](#), 8 de junio de 2010. Art. 40.

¹⁴⁴ CIDH. Alegatos Finales Escritos en el caso 11.552, Julia Gomes Lund y Otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil, 21 de junio de 2010, párr. 75; Informe No. 116/10 (Fondo), Caso 12.590, José Miguel Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”), Guatemala, 18 de febrero de 2011, párr. 455; Informe No. 117/10 (Fondo), Caso 12.343, Edgar Fernando García y otros, Guatemala, 9 de febrero de 2011, párr. 147; 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.

¹⁴⁵ Corte IDH. [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. 202.

¹⁴⁶ CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 diciembre 2009. Párr. 68.

¹⁴⁷ Corte IDH. [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. 229.

¹⁴⁸ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [El derecho de acceso a la información en el marco jurídico Interamericano. Segunda Edición](#). OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 9/12. 7 de marzo de 2011. Párr. 53; OEA. Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública. [Resolución AG/RES 2607 \(XL-O/10\)](#), 8 de junio de 2010. Art. 44.

¹⁴⁹ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [El derecho de acceso a la información en el marco jurídico Interamericano. Segunda Edición](#). OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 9/12. 7 de marzo de 2011. Párrs. 53 -54.

inseguridad jurídica respecto al ejercicio de dicho derecho y las facultades del Estado para restringirlo”¹⁵⁰.

80. Con base en los estándares que se desarrollan a continuación, y tal como se plantea en los Principios de Tshwane, “[n]o podrán aplicarse restricciones al derecho a la información invocando razones de seguridad nacional a menos que el gobierno demuestre que: (1) la restricción (a) está establecida en una ley y (b) resulta necesaria en una sociedad democrática (c) para proteger un interés legítimo de seguridad nacional; y (2) la ley establece garantías adecuadas contra la posibilidad de abuso, incluido el escrutinio oportuno, pleno, accesible y efectivo de la validez de las restricciones por una autoridad supervisora independiente y su revisión exhaustiva por los tribunales”¹⁵¹.

Carácter excepcional de las limitaciones basadas en razones de seguridad nacional

81. El derecho de acceso a la información pública protege el derecho de toda persona a acceder a información en poder de las autoridades públicas, lo cual incluye la información que se relaciona con la seguridad nacional. Excepcionalmente, se podrá restringir el acceso a esta información con base en las excepciones claras y precisas establecidas en la ley, siempre que estas resulten necesarias en una sociedad democrática para salvaguardar intereses legítimos de la seguridad nacional. Los intereses de la seguridad nacional se ven favorecidos en la práctica cuando la sociedad está debidamente informada sobre las actividades del Estado, incluidas aquellas llevadas adelante para resguardar la seguridad nacional¹⁵².

82. Estos principios fundamentales han sido recogidos en las leyes dictadas a nivel nacional para la protección del derecho de acceso a la información. En tal sentido, por ejemplo, el artículo 4 de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional de **Colombia** indica que “[e]l acceso a la información solamente podrá ser restringido excepcionalmente”, agrega que las excepciones “serán limitadas y proporcionales, deberán estar contempladas en la ley o en la Constitución y ser acordes con los principios de una sociedad democrática” y menciona explícitamente el principio de “máxima publicidad”¹⁵³. El artículo 1 de la Ley de Acceso a la Información de **Argentina** también dispone de forma expresa el carácter excepcional de las limitaciones, indicando que “los límites al derecho de acceso a la información pública deben ser excepcionales, establecidos previamente conforme a lo estipulado en (la) ley, y formulados en términos claros y precisos, quedando la responsabilidad de demostrar la validez de cualquier restricción al acceso a la información a cargo del sujeto al que se le requiere la información”¹⁵⁴. El artículo 7 de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de **México** dispone que “en la aplicación e interpretación” de la misma “deberá prevalecer el principio de máxima publicidad (...) favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”. El artículo 105 ordena que “[l]os sujetos obligados deberán aplicar, de manera restrictiva y limitada, las excepciones al derecho de acceso a la información” y “deberán acreditar su procedencia. La carga de la prueba para justificar toda negativa de acceso a la información, por actualizarse cualquiera de los supuestos de reserva previstos, corresponderá a los sujetos obligados”¹⁵⁵.

Consagración legal clara y precisa de las excepciones basadas en razones de seguridad nacional

¹⁵⁰ Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 98.

¹⁵¹ Open Society Foundations/Open Society Justice Initiative. [Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información \[“Principios de Tshwane”\]](#). 12 de junio de 2013. Principio 3.

¹⁵² Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión y Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. 21 de diciembre de 2010. [Declaración conjunta sobre Wikileaks](#). ; Open Society Foundations/Open Society Justice Initiative. [Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información \[“Principios de Tshwane”\]](#). 12 de junio de 2013.

¹⁵³ República de Colombia. Sistema único de información normativa. [Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional de Colombia. Ley 1712 de 2014](#). 6 de marzo de 2014. Arts. 2 y 4.

¹⁵⁴ República Argentina. [Ley 27275. Derecho de acceso a la información pública](#). 14 de septiembre de 2016. Arts. 1 y 8.

¹⁵⁵ Estados Unidos Mexicanos. [Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública](#). 4 de mayo de 2015. Arts. 7 y 105.

83. Las reglas atinentes a la admisibilidad de las restricciones al derecho de acceso a la información pública se aplican a todos los elementos constitutivos de la libertad de expresión¹⁵⁶. Al respecto, es fundamental tomar en cuenta la definición de la Corte Interamericana en la Opinión Consultiva OC-6/86, según la cual la expresión “leyes” no significa cualquier norma jurídica, sino actos normativos generales adoptados por el órgano legislativo constitucionalmente previsto y democráticamente elegido, según los procedimientos establecidos en la Constitución, ceñidos al bien común.

84. La ley debe ser “accesible, inequívoca y redactada de forma acotada y precisa para permitir que las personas comprendan qué información puede ser clasificada, cuál debería ser divulgada y qué actos relativos a la información pueden ser objeto de sanción”¹⁵⁷. La ley nacional deberá “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”. Asimismo, las leyes deberán especificar con claridad qué funcionarios están autorizados para clasificar documentos y establecer límites generales con respecto al período de tiempo durante el cual los documentos pueden mantenerse secretos¹⁵⁸.

85. Por tanto, los Estados deben definir con claridad y precisión en la legislación los intereses legítimos de seguridad nacional. Tal definición debe observar que el concepto de seguridad nacional requiere ser interpretado en clave democrática. La regulación de excepciones debe hacerse conforme el principio de máxima divulgación, debiendo ser estas verdaderamente excepcionales. Por último, al definir las excepciones las mismas deben estar sujetas en cada caso concreto a un plazo y condición, de forma tal que resulte claro en la legislación que no se podrá sustraer del conocimiento público información en forma indefinida.

86. Asimismo, los Principios de Tshwane constituyen una buena guía para que los Estados puedan implementar las medidas necesarias, cuando se trata de proteger la seguridad nacional “en forma consistente con una sociedad democrática”¹⁵⁹. En tal sentido, el Principio 9 plantea una lista de categorías de información limitada con respecto a las cuales, de ser estrictamente necesario para proteger intereses legítimos de seguridad nacional, las autoridades podrían restringir temporalmente su acceso, únicamente, como se indicó, cuando tales restricciones cumplan todos los demás Principios¹⁶⁰. La legislación también debe prever la publicación de

¹⁵⁶ CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 diciembre 2009. Párr. 64.

¹⁵⁷ Open Society Foundations/Open Society Justice Initiative. [Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información \[Principios de Tshwane\]](#). 12 de junio de 2013. Ppio. 3. a.

¹⁵⁸ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. 6 de diciembre de 2004. *Declaración Conjunta sobre Acceso a la Información y sobre la Legislación que Regula el Secreto*.

¹⁵⁹ Open Society Foundations/Open Society Justice Initiative. [Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información \[Principios de Tshwane\]](#). 12 de junio de 2013. Principio. 2. C.

¹⁶⁰ El Principio 9 indica que: “(a) Las autoridades públicas podrán restringir el derecho del público de acceder a información cuando existan razones de seguridad nacional, pero únicamente cuando tales restricciones cumplan todas las demás disposiciones establecidas en estos Principios, la información obre en poder de una autoridad pública y la información esté comprendida en una de las siguientes categorías:

(i) Información sobre planes de defensa en curso, operaciones y cuestiones sobre capacidad durante el período en que la información resulte de utilidad operativa.

Nota: Debe entenderse que la frase “durante el período en que la información resulte de utilidad operativa” exige divulgar la información una vez que esta ya no suponga revelar datos que podrían ser aprovechados por enemigos para conocer la capacidad de reacción del Estado, su capacidad, sus planes, etc.

(ii) Información sobre la producción, capacidades, o uso de los sistemas de armamentos y otros sistemas militares, incluidos los sistemas de comunicaciones.

Nota: Dicha información incluye datos e inventos tecnológicos, e información sobre su producción, capacidad o uso. La información sobre partidas presupuestarias relativas a armamento y otros sistemas militares deberían encontrarse disponibles para el público. Ver los Principios 10C(3) y 10F. El que los Estados mantengan y publiquen una lista de control de armamento supone una buena práctica alentada por el Tratado sobre el Comercio de Armas en lo que concierne a armas convencionales. La publicación de información relativa a armas, equipos y números de tropas también es una buena práctica.

(iii) Información sobre medidas específicas destinadas a resguardar el territorio del Estado, infraestructura crítica o instituciones nacionales fundamentales (institutions essentielles) contra amenazas, uso de la fuerza o sabotaje, cuya efectividad depende de su confidencialidad.

Nota: “Infraestructura crítica” hace referencia a recursos estratégicos, activos y sistemas, ya sea físicos o virtuales, de tal importancia para el Estado que su destrucción o incapacidad tendría un impacto debilitador en la seguridad nacional.

categorías de información que deberían ser divulgadas en forma proactiva, así como aquellas con respecto a las cuales existe una fuerte presunción en favor de su divulgación (Véase Principio 10 de los Principios de Tshwane).

87. La necesidad de llevar a cabo el juicio de proporcionalidad estricta determina que ninguna información puede ser excluida *a priori* del control público simplemente por estar en poder de un organismo de seguridad nacional o por relacionarse con esta materia, o en razón encajar en una determinada categoría de información¹⁶¹. Además, debe garantizarse que toda decisión con respecto a la clasificación pueda ser revisada por los órganos garantes del derecho de acceso a la información pública. El papel de estos órganos técnicos es clave para controlar este tipo de listas de información y su implementación, así como para asegurar la existencia de recursos judiciales idóneos y efectivos para que aquellos solicitantes de información que se vean afectados por decisiones que nieguen el acceso a información que consideran debiera ser pública puedan impugnarlas ante los órganos del Poder Judicial¹⁶². Los órganos judiciales están llamados a cumplir un papel fundamental para garantizar el derecho de acceso a la información y ejercer el control de convencionalidad y constitucionalidad de las normas que limitan el acceso a la información.

88. Finalmente es importante garantizar que las leyes que regulan restricciones al derecho de acceso a la información estén sujetas al debate público. En caso de discrepancias o conflicto de normas, la ley de acceso a la información deberá prevalecer sobre toda otra legislación¹⁶³.

Objetivo legítimo, necesidad y proporcionalidad

89. La protección de la seguridad nacional constituye uno de los objetivos legítimos en función de los cuales el artículo 13.2 de la Convención Americana autoriza la limitación del derecho de acceso a la información en tanto se cumplan todos los requisitos. Ni la Convención ni el Pacto de Derechos Civiles y Políticos definen el concepto de seguridad nacional. La CIDH ha reiterado que este concepto no puede ser interpretado de cualquier forma, sino que es preciso hacerlo bajo una perspectiva democrática, en función de la cual, por ejemplo, nunca puede abarcar el secreto sobre graves violaciones de derechos humanos, como por ejemplo, la tortura o la desaparición forzada de personas¹⁶⁴.

90. En estos términos, la Comisión ha establecido que sería inaceptable, por ejemplo, considerar como objetivo legítimo del Estado la protección de la “seguridad nacional” bajo los parámetros de la llamada “doctrina de la seguridad nacional”, al amparo de la cual se llevó a cabo una política represiva adoptada por distintos regímenes autoritarios latinoamericanos, en las décadas de 1970 y 1980¹⁶⁵. La CIDH ha interpretado de manera restrictiva este concepto, diferenciándolo de las cuestiones estrictamente de orden público y seguridad pública, y

(iv) Información perteneciente a, o derivada de, operaciones, fuentes y métodos de los servicios de inteligencia, siempre que conciernan a asuntos relativos a la seguridad nacional; y

(v) Información relativa a asuntos de seguridad nacional suministrada por un Estado extranjero u organismo intergubernamental con una expectativa expresa de confidencialidad; y otras comunicaciones diplomáticas en tanto tengan que ver con asuntos relativos a la seguridad nacional.

Nota: Se considera buena práctica dejar constancia de estas expectativas por escrito.

Nota: en la medida en que la información relativa a terrorismo y a medidas para la lucha contra el terrorismo esté comprendida en una de las categorías expuestas anteriormente, el derecho del público al acceso de dicha información podría estar sujeta a restricciones por motivos de seguridad nacional de acuerdo con estas y otras disposiciones de los Principios. A su vez, alguna información relacionada con terrorismo, o con medidas para la lucha contra el terrorismo podría ser de alto interés público: ver ej. Principios 10A, 10B y 10H(1)”.

¹⁶¹ Open Society Foundations/Open Society Justice Initiative. [Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información \[“Principios de Tshwane”\]](#). 12 de junio de 2013. Principio 5.a.

¹⁶² CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Los órganos de supervisión del derecho al acceso a la información pública](#). OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 14/16. 7 marzo 2011. Párrs. 10 y 54 a 59.

¹⁶³ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. 6 de diciembre de 2004. *Declaración Conjunta sobre Acceso a la Información y sobre la Legislación que Regula el Secreto*.

¹⁶⁴ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [El derecho de acceso a la información en el marco jurídico Interamericano, Segunda Edición](#). OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 9/12. 7 de marzo de 2011. Párr. 87.

¹⁶⁵ 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.

rechazando su utilización para justificar la criminalización de la migración¹⁶⁶. Al respecto la Relatoría Especial enfatiza que cuando el concepto de seguridad nacional es empleado para limitar el derecho de acceso a la información debe ser interpretado de forma consistente con las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos¹⁶⁷ y no debe justificarse en una idea de seguridad nacional incompatible con una sociedad democrática¹⁶⁸.

91. Los Principios de Tshwane definen el “interés legítimo de seguridad nacional” como aquel que “hace referencia a un interés cuyo verdadero objeto y principal efecto sea proteger la seguridad nacional, de forma consistente con el derecho interno e internacional”. En tal sentido, un interés de seguridad nacional no será legítimo cuando, por ejemplo, su objetivo real o su principal efecto sea evitar que se señale a gobiernos o funcionarios por irregularidades u ocultar información sobre violaciones a los derechos humanos¹⁶⁹.

92. Además de estar previstas en una ley y responder a un objetivo legítimo, las limitaciones al derecho de acceso a la información deben cumplir con los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad. En efecto, la limitación debe ser necesaria en una sociedad democrática para satisfacer un interés público imperativo. “Entre las opciones para alcanzar el objetivo imperativo se debe optar por la que restrinja en menor escala el derecho protegido. La restricción que se determine debe: (i) ser conducente para alcanzar el logro del objetivo; (ii) ser proporcional al interés que la justifica; e (iii) interferir lo menos posible con el ejercicio efectivo del derecho. En relación con el requisito de proporcionalidad, la CIDH ha establecido que toda restricción en el acceso a la información en poder del Estado debe superar una prueba de proporcionalidad en tres pasos¹⁷⁰. Así ha indicado que la restricción: (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”¹⁷¹.

93. Cuando las autoridades públicas acudan a una restricción basada en motivos de seguridad nacional, no es suficiente ni concluyente que simplemente se afirme “que existe un riesgo de perjuicio, sino que debe proporcionar razones específicas y sustanciales que respalden sus

¹⁶⁶ Por ejemplo, en su informe “Situación de derechos humanos de familias, niños, niñas y adolescentes no acompañados refugiados y migrantes en los Estados Unidos de América” (2015) la Comisión compartió la opinión del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de Naciones Unidas en el sentido que “la entrada o permanencia irregular nunca debieran ser considerados delitos penales: no constituyen per se delitos contra las personas, los bienes o la seguridad nacional”. CIDH. [Situación de derechos humanos de familias, niños, niñas y adolescentes no acompañados refugiados y migrantes en los Estados Unidos de América](#). OAS/Ser.L/V/II.155 Doc. 16 24 julio 2015. Párrs. 61 y 62. Asimismo, en su informe “Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos” (2009), la CIDH indicó la necesidad de que los Estados de la región adopten normas de derecho interno que establezcan una clara distinción entre las funciones de defensa nacional y de seguridad ciudadana. CIDH. [Informe “Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos”](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57. 31 diciembre 2009. Al respecto la Comisión advirtió que “[e]n la región es recurrente que se proponga, o directamente se establezca, que efectivos militares asuman de seguridad interior a partir del argumento del incremento de los hechos violentos o delictivos” y advirtió que “este tipo de planteos responden a la confusión entre ‘los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional, cuando es indudable que la criminalidad ordinaria -por muy grave que sea- no constituye una amenaza militar a la soberanía del Estado’”. CIDH. 4 de diciembre de 2017. Comunicado de Prensa No. 200/2017. [CIDH expresa preocupación por proyecto de la ley sobre seguridad interior en México](#).

¹⁶⁷ Convención Americana sobre Derechos Humanos. Arts. 1 y 2.

¹⁶⁸ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Informe especial sobre la situación de la libertad de expresión en Chile 2016](#). OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 16/17. 15 de marzo de 2017. Párr. 82.

¹⁶⁹ Open Society Foundations/Open Society Justice Initiative. [Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información \[“Principios de Tshwane”\]](#). 12 de junio de 2013. Pág. 14.

¹⁷⁰ La cual supone realizar lo que a nivel comparado se ha denominado test o prueba de daño. Por ejemplo, los generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas adoptados en México, definen la prueba de daño y la prueba de interés público en los siguientes términos: “Prueba de daño: La argumentación fundada y motivada que deben realizar los sujetos obligados tendiente a acreditar que la divulgación de información lesiona el interés jurídicamente protegido por la normativa aplicable y que el daño que puede producirse con la publicidad de la información es mayor que el interés de conocerla”. Asimismo, define: “Prueba de interés público: La argumentación y fundamentación realizada por los organismos garantes, mediante un ejercicio de ponderación, tendiente a acreditar que el beneficio que reporta dar a conocer la información confidencial pedida o solicitada es mayor la invasión que su divulgación genera en los derechos de las personas”. Véase, Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de México. Lineamientos Generales en materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la Elaboración de Versiones Públicas. ACUERDO CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT18/03/2016-03. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de 2016. Segunda disposición.

¹⁷¹ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano: Segunda edición](#). OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 9/12. 7 marzo 2011. Párr. 53.

afirmaciones¹⁷². Corresponde a la autoridad pública que pretende imponer una limitación demostrar la legitimidad de la misma¹⁷³.

94. Por tanto, en la práctica, al clasificar información, para poder limitar legítimamente el acceso a una determinada información en función de una excepción que haya sido prevista en la legislación para proteger la seguridad nacional conforme los requisitos y condiciones antes expuestos, la autoridad a cargo deberá establecer, justificar, acreditar y exponer i) la subsunción de la información de que se trate con la causal previstas por la ley, es decir, deberá verificar y determinar que la información encaja en la tipicidad legal de la regla que habilita la restricción; ii) deberá fundamentar y acreditar que la divulgación de la información representa un riesgo real e identificable de perjuicio significativo para un interés legítimo de seguridad nacional y que ese riesgo supera al interés público de difundir la información¹⁷⁴.

95. Los Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas (en adelante “los lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación”), adoptados por el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de **México**, indican que para la aplicación de la prueba de daño, “[s]e deberá citar la fracción y, en su caso, la causal aplicable del artículo 113 de la Ley General, vinculándola con el Lineamiento específico del presente ordenamiento y, cuando corresponda, el supuesto normativo que expresamente le otorga el carácter de información reservada”. Asimismo, indican que “[m]ediante la ponderación de los intereses en conflicto, los sujetos obligados deberán demostrar que la publicidad de la información solicitada generaría un riesgo de perjuicio y por lo tanto, tendrán que acreditar que este último rebasa el interés público protegido por la reserva”¹⁷⁵.

96. De acuerdo con estos lineamientos “[s]e debe de acreditar el vínculo entre la difusión de la información y la afectación del interés jurídico tutelado de que se trate”; “[p]recisar las razones objetivas por las que la apertura de la información generaría una afectación, a través de los elementos de un riesgo real, demostrable e identificable”. Asimismo, “[e]n la motivación de la clasificación, el sujeto obligado deberá acreditar las circunstancias de modo, tiempo y lugar del daño”, y “[d]eberán elegir la opción de excepción al acceso a la información que menos lo restrinja, la cual será adecuada y proporcional para la protección del interés público, y deberá interferir lo menos posible en el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información”¹⁷⁶.

97. La doctrina ha señalado que daño, implica un efecto de detrimento. Para que se considere que la publicación de cierta información causó un daño, debe seguirse de un resultado que, razonablemente, produzca un menoscabo en el bien jurídico protegido. Por especificidad se entiende la posibilidad de identificar el efecto o resultado dañoso, de forma tal que, si el menoscabo que se alega para no autorizar la divulgación es muy vago o ambiguo, no se satisface la expectativa razonable del test de daño. Asimismo, el daño debe ser presente o razonablemente esperable en el tiempo inmediato a la divulgación de la información. Si el daño a la seguridad nacional no está correlacionado en el tiempo, entonces la conexión se pierde y la alegación deja de ser razonable¹⁷⁷.

¹⁷² Open Society Foundations/Open Society Justice Initiative. [Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información \[“Principios de Tshwane”\]](#). 12 de junio de 2013. Principio 4. c; d.

¹⁷³ Open Society Foundations/Open Society Justice Initiative. [Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información \[“Principios de Tshwane”\]](#). 12 de junio de 2013. Principio 4. a.

¹⁷⁴ Open Society Foundations/Open Society Justice Initiative. [Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información \[“Principios de Tshwane”\]](#). 12 de junio de 2013. Principio 3 y 11.

¹⁷⁵ Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de México. [Lineamientos Generales en materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la Elaboración de Versiones Públicas](#). ACUERDO CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT18/03/2016-03. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de 2016. Trigésima tercera disposición.

¹⁷⁶ Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de México. [Lineamientos Generales en materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la Elaboración de Versiones Públicas](#). ACUERDO CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT18/03/2016-03. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de 2016. Trigésima tercera disposición.

¹⁷⁷ Contreras, Pablo (2014). *Secretos de Estado. Transparencia y Seguridad Nacional*. Editorial Thomson Reuters. Capítulo II. La seguridad de la Nación como causal de reserva de información pública. 3. Presupuestos jurisprudenciales para la limitación del derecho de acceso a la información pública.

98. En los casos que se impongan restricciones al derecho de acceso a la información, éstas deben quedar sujetas a la posibilidad de una revisión o apelación ante el órgano garante y a la instancia de control judicial. Al respecto, tal y como plantean los Principios de Tshwane, al ejercer el control judicial los tribunales deben poder valorar en forma independiente si la autoridad que clasifica una información ha invocado adecuadamente un motivo que justifique la limitación, la naturaleza del perjuicio referido por la autoridad pública, la probabilidad de que ocurra y el interés público en que se divulgue la información¹⁷⁸.

Supremacía del interés público

99. De acuerdo con la jurisprudencia interamericana “para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control y se fomente una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad”¹⁷⁹. Existe información que puede ingresar a la categoría de seguridad nacional, pero está rodeada de un interés público superior de que se divulgue. Podría por ejemplo ser el caso, en el que resulte imperioso hacerse pública una información militar sensible que exponga corrupción en las fuerzas armadas. Aunque a simple vista la divulgación podría parecer un debilitamiento de la defensa nacional, de esta forma se contribuiría a atacar la corrupción en el ámbito de las fuerzas armadas, lo cual redundaría en su fortalecimiento¹⁸⁰.

100. La Relatoría Especial ha reconocido que la adecuada ponderación entre el interés público de la divulgación de la información y la protección de intereses legítimos de la seguridad nacional no es una tarea sencilla¹⁸¹. A efectos de la protección de la libertad de expresión y la circulación de información de interés público, la Corte ha considerado de interés público “aquellas opiniones o informaciones sobre asuntos en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada, de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado, o afecta derechos o intereses generales o le acarrea consecuencias importantes”¹⁸².

101. Conforme los Principios de Tshwane, por “información de interés público” debe entenderse aquella “que resulta relevante o beneficiosa para el público, y no simplemente de interés individual, y cuya divulgación es ‘en interés del público’, por ejemplo, debido a que resulta útil para que la sociedad comprende las actividades que lleva a cabo el gobierno”¹⁸³. Al buscar determinar si el interés público en la divulgación supera el riesgo de perjuicio real e identificable para un interés legítimo de seguridad nacional debe tenerse en cuenta si, “es razonablemente esperable que la divulgación: a) fomente la discusión abierta de asuntos públicos, b) incremente la rendición de cuentas por parte del gobierno, c) contribuya al debate positivo e informado sobre cuestiones importantes o asuntos de interés relevantes, d) promueva el control efectivo de los recursos públicos, e) permita revelar los motivos de una decisión gubernamental, f) contribuya a la protección del medioambiente, g) exponga amenazas a la salud o seguridad públicas, o h) exponga o favorezca la rendición de cuentas respecto de violaciones a derechos humanos o derecho internacional humanitario”¹⁸⁴.

Información sobre la cual existe una fuerte presunción o un interés público preponderante a favor de su divulgación

¹⁷⁸ Open Society Foundations/Open Society Justice Initiative. [Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información \[“Principios de Tshwane”\]](#). 12 de junio de 2013. Principio 3 y 27.

¹⁷⁹ Corte IDH. [Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile](#). Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 87.

¹⁸⁰ Mendel, T. Libertad de Información: comparación jurídica. Segunda Edición. UNESCO, 2008. Pág. 39.

¹⁸¹ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Informe especial sobre la situación de la libertad de expresión en Chile](#). OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 16/17. 15 de marzo de 2017. Párr. 87.

¹⁸² Corte IDH. [Caso Tristán Donoso Vs. Panamá](#). Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193. Párr. 121; [Caso Fontevecchia y D’Amico Vs. Argentina](#). Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238. Párr. 61, y [Caso Mémoli Vs. Argentina](#). Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2013. Serie C No. 265. Párr. 146.

¹⁸³ Open Society Foundations/Open Society Justice Initiative. [Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información \[Principios de Tshwane\]](#). 12 de junio de 2013. Definiciones.

¹⁸⁴ Open Society Foundations/Open Society Justice Initiative. [Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información \[Principios de Tshwane\]](#). 12 de junio de 2013. Principio 3. (Notas).

102. Ciertas categorías de información revisten un interés público particularmente significativo por su importancia para el proceso de control democrático y el Estado de Derecho. Tal como se expone en los Principios de Tshwane existen categorías de información que no deberán clasificarse como reservadas por razones de seguridad nacional y deberían divulgarse en forma proactiva, mientras otras se encuentran sujetas a una fuerte presunción a favor de su divulgación. A continuación se desarrollan.

i. Información sobre violaciones de derechos humanos y al derecho internacional humanitario

103. No existe ningún interés legítimo de seguridad nacional que justifique clasificar como reservada o secreta información sobre graves violaciones de derechos humanos, basado en razones de seguridad nacional. Como la CIDH ha señalado al resolver diversos casos que involucran graves violaciones a los derechos humanos, “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 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”. [L]os 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 órganos¹⁸⁵.

104. En efecto, la Relatoría Especial, en el informe “Acceso a la información sobre violaciones de derechos humanos” (2010) enfatizó que los Estados no pueden mantener secreta la información sobre graves violaciones de derechos humanos, en función del deber de garantizar los derechos humanos y los deberes de prevención (Artículo 1 CADH), de la obligación de garantizar el derecho de acceso a la información (Artículo 13 de la CADH) y del deber de investigar *ex officio*, juzgar, sancionar y reparar las graves violaciones de derechos humanos, de una manera seria, imparcial y efectiva (Artículos 8 y 25 de la CADH)¹⁸⁶. De igual manera, los Estados deben adecuar su marco jurídico para garantizar el pleno y efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información sobre graves violaciones de derechos humanos. La legislación debe asegurar que el acceso a la información esté regido por los principios de máxima transparencia y buena fe (Artículo 2 CADH).

105. Lo contrario resulta incompatible con una idea democrática de seguridad nacional, la cual nunca puede abarcar el secreto sobre graves violaciones a los derechos humanos, como la tortura o la desaparición forzada de personas, por ejemplo. En ese sentido, los Principios de Tshwane (Principio 10. A. I) recuerdan que “[e]xiste un interés público preponderante en la divulgación de información sobre violaciones graves de los derechos humanos o violaciones serias del derecho internacional humanitario, incluidos los crímenes de derecho internacional, y violaciones sistemáticas o generalizadas de los derechos a la libertad y seguridad personales. Dicha información no podrá ser clasificada por razones de seguridad nacional bajo ninguna circunstancia¹⁸⁷”.

106. La CIDH en su informe “Derecho a la verdad en las Américas” sistematizó las acciones positivas que debe adoptar el Estado cuando hayan tenido lugar o estén teniendo lugar graves violaciones de derechos humanos. Los organismos del sector seguridad deben: i) garantizar el derecho de las víctimas, sus familiares y de la sociedad en su conjunto a acceder de manera directa y oportuna a la información sobre tales violaciones bajo los principios que rigen el derecho de acceso a la información¹⁸⁸; ii) aportar *ex officio* toda la información que posean sobre las graves violaciones a las autoridades a cargo de investigar, juzgar y sancionar las mismas, y garantizar el

¹⁸⁵ Corte IDH. [Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala](#). Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101. Párr. 181.

¹⁸⁶ CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (Acceso a la Información sobre Violaciones de Derechos Humanos). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 marzo 2011. Párr. 5.

¹⁸⁷ Open Society Foundations/Open Society Justice Initiative. [Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información \[Principios de Tshwane\]](#). 12 de junio de 2013. Principio 10. A. I.

¹⁸⁸ Corte IDH. [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. Párrs. 210 y 211; CIDH. [Derecho a la verdad en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II.152 Doc. 2. 13 agosto 2014. Párr. 107.

acceso a la información que le sea requerida por las respectivas autoridades con tales fines. Los funcionarios públicos tienen el deber de denunciar las violaciones de derechos humanos de las que tengan conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones. Asimismo, las autoridades estatales están obligadas a colaborar en la recaudación de la prueba para alcanzar los objetivos de una investigación y abstenerse de realizar actos que impliquen obstrucciones para la marcha del proceso investigativo¹⁸⁹. La debida diligencia en la investigación implica que todas las autoridades estatales están obligadas a colaborar en la recaudación de la prueba, por lo que deberán brindar al juez, fiscal u otra autoridad judicial toda la información que requiera y abstenerse de actos que impliquen la obstrucción para la marcha del proceso investigativo¹⁹⁰.

107. La Comisión también ha indicado que en contextos transicionales “se acentúan las obligaciones positivas del Estado en cuanto a la garantía del derecho de acceso a la información”¹⁹¹. En escenarios de implementación de un proceso de justicia transicional, en los cuales el Estado se encuentra especialmente obligado a garantizar la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, existe un interés público preponderante en cuanto a la divulgación a la sociedad en su conjunto de información sobre violaciones de derechos humanos cometidas bajo el régimen anterior, entre ellas, por ejemplo, la relacionada con actos de violencia y violación sexual, cometidos en estos contextos. El Estado debe proteger y preservar la integridad de todos los registros que contengan información sobre tales violaciones¹⁹².

108. En forma más reciente, el Comité Jurídico Interamericano adoptó la Propuesta de Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública, que también recomienda a los Estados de la OEA establecer que “la Información relacionada con violaciones de los derechos humanos está sujeta a una alta presunción de divulgación, y en ningún caso podrá ser clasificada invocando razones de seguridad nacional (artículo 27.4)”¹⁹³.

109. Al respecto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia precisó que la inoponibilidad de limitaciones al acceso a la información respecto de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) se extiende a todo tipo de información necesaria para el cumplimiento de sus objetivos, mandato y/o funciones y no solo a la que verse sobre violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario¹⁹⁴. La citada decisión sostuvo que “los órganos extrajudiciales de investigación oficial de la verdad y reconstrucción de la memoria, en escenarios de transición, deben tener acceso pleno y directo a toda la información pública, con independencia de su contenido o de que pueda ser reservada o clasificada, siempre

¹⁸⁹ CIDH. [Derecho a la verdad en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II.152 Doc. 2. 13 agosto 2014. Párr. 116; Véase, *inter alia*, Corte IDH. [Caso García Prieto y otros Vs. El Salvador](#). Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Serie C No. 168. Párr. 112; [Caso Contreras y otros Vs. El Salvador](#). Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2011. Serie C No. 232. Párr. 171, y [Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala](#). Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012. Serie C No. 250. Párr. 194.

¹⁹⁰ CIDH. [Derecho a la verdad en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II.152 Doc. 2. 13 agosto 2014. Párr. 126 (IV).

¹⁹¹ CIDH. Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso 12.590, José Miguel Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”) vs. Guatemala, 18 de febrero de 2011, párr. 473; CIDH. [Derecho a la verdad en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II.152 Doc. 2. 13 agosto 2014. Párr. 107.

¹⁹² Open Society Foundations/Open Society Justice Initiative. [Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información \[Principios de Tshwane\]](#). 12 de junio de 2013. Principio 10. A. 3; CIDH. [Derecho a la verdad en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II.152 Doc. 2. 13 agosto 2014.

¹⁹³ OEA. Comité Jurídico Interamericano, Propuesta de Ley Modelo 2.0 sobre Acceso a la Información Pública. 96º Período Ordinario de Sesiones, OEA/Ser. Q 2 – 6 marzo de 2020; CJI/doc.607/20.

¹⁹⁴ Corte Constitucional de Colombia. [Sentencia C-017/18](#) de 21 de marzo de 2018; Corte Constitucional de Colombia. [COMUNICADO No. 11](#). 21 de marzo de 2018. Al revisar de manera integral el Decreto Ley 588 de 2017 que organizó la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición, la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 16 del Decreto Ley 588 de 2017, salvo:

“(i) La expresión: “[c]onforme a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Estatutaria de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, Ley 1712 de 2014, no son oponibles las reservas en materia de acceso a la información pública frente a las violaciones de los Derechos Humanos o infracciones al DIH”, contenida en el inciso 1º, que se declarará condicionalmente exequible, en el entendido de que esta inoponibilidad a la CEV se extiende a todo tipo de información, y no solo a la que verse sobre violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH.

(ii) La expresión “reserva alguna”, contenida en el inciso 1º, que se declarará condicionalmente exequible, en el entendido de que se refiere a información reservada, clasificada o derivada de cualquier otro tipo de limitación a su acceso.

(iii) La expresión “[e]n tratándose de información contenida en documentos de inteligencia y contrainteligencia, previo a su acceso, deberá garantizarse por escrito su reserva legal, seguridad y protección de la información, especificando la imposibilidad de su reproducción en forma mecánica o virtual”, contenida en el parágrafo 2, que se declarará condicionalmente exequible, en el entendido de que esta información no puede ser relativa a violaciones de derechos humanos, infracciones al DIH o crímenes de lesa humanidad, en relación con la cual no se admite limitación alguna”.

que sea necesaria para el cumplimiento de sus objetivos, mandato y/o funciones, dada su intrínseca relación con la garantía del derecho de las víctimas y la sociedad a conocer la verdad, sin perjuicio de la debida protección a los derechos de las propias víctimas”.

110. La jurisprudencia de la Corte Interamericana también ha sido sostenida en este sentido. En la sentencia dictada en el caso *Myrna Mack Chang Vs. Guatemala* (2003), la Corte estableció que en casos de violaciones de los derechos humanos las fuerzas de seguridad del Estado deben aportar a las autoridades a cargo de investigar, juzgar y sancionar toda la información conducente a la investigación y esclarecimiento de tales hechos, y no pueden ampararse en razones de seguridad nacional para retener la información que les sea requerida por tales autoridades¹⁹⁵. De igual manera, ha señalado que las autoridades estatales no pueden ampararse legítimamente 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 pendientes¹⁹⁶.

111. Asimismo, en caso *Gomes Lund y Otros Vs. Brasil*, la Corte Interamericana reafirmó la obligación de satisfacer el derecho de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y sus familiares, así como de la sociedad en su conjunto, a conocer la verdad con fundamento en el derecho de acceso a la justicia y de acceso a la información¹⁹⁷. La falta de acceso a la información acerca del destino de una persona desaparecida forzosamente, por ejemplo, implica “[l]a privación continua de la verdad [la que constituye] una forma de trato cruel, inhumano y degradante para los familiares cercanos”¹⁹⁸. Además, reiteró el derecho de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y sus familiares a acceder a la información sobre tales hechos de manera directa y oportuna¹⁹⁹.

112. Por otro lado, la Corte Interamericana entiende que “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”²⁰⁰. En tal sentido, “[r]esulta 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”²⁰¹.

¹⁹⁵ Corte IDH. [Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala](#). Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101. Párr. 180.

¹⁹⁶ CIDH. [Derecho a la verdad en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II.152 Doc. 2. 13 agosto 2014. Párr. 113. Véase, inter alia, Corte IDH. [Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala](#). Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, Párr. 180; [Caso Tiu Tojín Vs. Guatemala](#). Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2008. Serie C No. 190. Párr. 77; [Caso Radilla Pacheco Vs. México](#). Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209. Párr. 258, y [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. 196-202.

¹⁹⁷ Corte IDH. [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. 200 y 201.

¹⁹⁸ CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (Acceso a la Información sobre Violaciones de Derechos Humanos). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 marzo 2011. Párr. 11. Ver también: Corte IDH. [Caso Trujillo Oroza Vs. Bolivia](#). Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2002. Serie C No. 92. Párr. 114; [Caso Anzualdo Castro Vs. Perú](#). Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Serie C No. 202. Párr. 113, y [Caso La Cantuta Vs. Perú](#). Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162. Párr. 125. En relación con el sufrimiento causado a los familiares de las víctimas directas, ver Corte IDH. [Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala](#). Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70. Párr. 160; [Caso de los “Niños de la Calle” \(Villagrán Morales y otros\) Vs. Guatemala](#). Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63. Párrs. 175 y 176, y [Caso Blake Vs. Guatemala](#). Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de enero de 1999. Serie C No. 48. Párrs. 114 y 116.

¹⁹⁹ Corte IDH. [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. Párrs. 210 y 211.

²⁰⁰ Corte IDH. [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. 202.

²⁰¹ Corte IDH. [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. 211.

113. La CIDH también ha indicado que “el conocimiento de las circunstancias de modo, tiempo y lugar, las motivaciones y la identificación de los perpetradores son elementos fundamentales para reparar integralmente a las víctimas de violaciones de derechos humanos”²⁰².

114. Al respecto, por ejemplo, dicha información debe comprender entre otras:

“(i) la conducta de quienes se hayan involucrado en la comisión de violaciones graves a los derechos humanos o el derecho internacional humanitario, especialmente en caso de masividad o sistematicidad; (ii) los elementos de carácter objetivo y subjetivo que contribuyeron a crear las condiciones y circunstancias dentro de las cuales conductas atroces fueron perpetradas e identificar los factores de índole normativa y fáctica que dieron lugar a la aparición y el mantenimiento de las situaciones de impunidad; (iii) [los] elementos para establecer si los mecanismos estatales sirvieron de marco a la consumación de conductas punibles; (iv) [la identificación de] las víctimas y sus grupos de pertenencia así como a quienes hayan participado de actos de victimización; y (v) [la comprensión del] impacto de la impunidad”²⁰³.

115. En razón de lo anterior, la CIDH han señalado que resulta indispensable que el Estado disponga las medidas necesarias para, entre otras cosas: asegurar que las autoridades competentes a cargo de la investigación de estos hechos tengan las facultades para acceder a la documentación e información pertinentes para investigar los hechos denunciados; todas las autoridades estatales brinden al juez, fiscal u otra autoridad judicial toda la información que requiera y abstenerse de actos que impliquen la obstrucción para la marcha del proceso investigativo; garantizar a los operadores de justicia, así como a la sociedad, el acceso público, técnico y sistematizado a los archivos que contengan información útil y relevante para la investigación en causas seguidas por violaciones a los derechos humanos²⁰⁴.

116. Conforme se refirma en los Principios de Tshwane, el acceso a la información sobre violaciones de derechos humanos incluye el derecho a conocer “[l]a identidad de todas las víctimas, congruente con la privacidad y otros derechos de las víctimas, de sus familiares, y testigos”. Al respecto estos Principios precisan que: i) “[s]e podrá impedir la divulgación al público en general de los nombres y otros datos personales de las víctimas, de sus familiares y de testigos en la medida necesaria para evitar que éstos sufran un mayor perjuicio, cuando las personas afectadas o, en el caso de personas fallecidas, sus familiares, soliciten expresa y voluntariamente, que no se divulgue dicha información, o, de otra forma, la confidencialidad de la información corresponda con los deseos de la persona o con las necesidades particulares de grupos vulnerables”; ii) “[e]n el caso de las víctimas de violencia sexual, se solicitará expresamente su consentimiento para divulgar sus nombres u otros datos personales. Las víctimas infantiles (menores de 18 años) no deberán ser identificables por el público en general”; iii) “[e]ste Principio debería interpretarse, sin embargo, teniendo en cuenta la realidad de que ciertos gobiernos han protegido información relativa a violaciones de los derechos humanos invocando el derecho a la privacidad, incluyendo el de las víctimas que han sufrido violaciones graves, sin tener en cuenta los deseos reales de las mismas. Estas salvedades, sin embargo, no deberían impedir la publicación de datos generales o anónimos”.

ii. Información sobre vigilancia estatal

117. Al tomar iniciativas para garantizar la seguridad nacional y prevenir o contrarrestar otras amenazas, resulta indispensable que el Estado asegure que las personas puedan estar debidamente informadas como mínimo, sobre el marco jurídico en materia de vigilancia y la finalidad de la misma, así como el marco regulatorio de programas de vigilancia; los procedimientos a seguir para su autorización, la selección de objetivos y el uso o manejo de datos; los protocolos de intercambio, almacenamiento y destrucción del material interceptado, así como con respecto a las entidades autorizadas para llevar a cabo acciones de vigilancia y las estadísticas

²⁰² CIDH. [Derecho a la verdad en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II.152 Doc. 2. 13 agosto 2014. Párr. 29.

²⁰³ CIDH. [Derecho a la verdad en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II.152 Doc. 2. 13 agosto 2014. Párr. 108.

²⁰⁴ CIDH. [Derecho a la verdad en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II.152 Doc. 2. 13 agosto 2014. Párr. 126.

relativas al uso estas acciones y los órganos encargados para implementar y supervisar dichos programas²⁰⁵.

118. Si bien la protección de la seguridad nacional puede justificar el uso de vigilancia en las comunicaciones privadas, el uso de estas herramientas debe contar con una serie de requisitos y garantías, aplicadas de manera necesaria y estrictamente proporcional. En la era digital, la vigilancia puede constituir un acto particularmente invasivo, que afecta seriamente el derecho a la privacidad, la libertad de pensamiento y expresión y los derechos procesales de las personas que han estado sujetas a vigilancia o creen haberlo estado, así como de periodistas, defensores de derechos humanos y denunciantes, tal como lo vienen indicando desde 2013 los Relatores sobre Libertad de Opinión y Expresión de OEA y ONU²⁰⁶.

119. Los Principios de Tshwane proponen que los Estados garanticen determinados estándares mínimos de transparencia sobre una actividad cada vez más invasiva y extendida en la era digital. Por ende, los Estados deben asegurar que las personas estén informadas sobre: i) las normas que rigen todos los tipos de vigilancia, tanto abierta como encubierta, incluidas las técnicas de vigilancia indirectas, como la generación de perfiles y la minería de datos; ii) los objetivos permisibles de vigilancia; iii) el umbral de presunción requerido para iniciar o continuar la vigilancia, así como los procedimientos para la autorización y revisión del uso de dichas medidas; iii) los tipos de datos personales que pueden recopilarse y/o procesarse por motivos relativos a la seguridad nacional y los criterios que se aplican al uso, retención, eliminación y transferencia de estos datos, y iv) las entidades autorizadas para llevar a cabo acciones de vigilancia y las estadísticas relativas al uso de las acciones de vigilancia²⁰⁷. El Estado debe garantizar que la sociedad sea informada sobre toda vigilancia ilegal²⁰⁸.

120. Asegurar la transparencia y rendición de cuentas sobre estos programas, también debería permitir a los proveedores de servicios aportar información agregada sobre el número y el alcance de las solicitudes de acceso a dispositivos que reciben²⁰⁹.

121. Hay que tener en consideración también el creciente rol del sector privado en la vigilancia de las agencias de seguridad del Estado. Los “Principios internacionales sobre la aplicación de derechos humanos a la vigilancia de las comunicaciones”, plantean que el Estado debe publicar “información global sobre el número de solicitudes aprobadas y rechazadas, un desglose de las solicitudes por proveedor de servicios, por autoridad investigadora, el tipo y propósito, y el número específico de personas afectadas por cada una y según el tipo de investigación y sus propósitos”²¹⁰ y señalan que los Estados no deberían interferir con los proveedores de servicios en sus esfuerzos para publicar los procedimientos que aplican en la evaluación y el cumplimiento de solicitudes de los Estados, además de otro tipo de información estadística²¹¹.

iii. Información relacionada con actos de corrupción y/o relacionada con el manejo de recursos públicos

²⁰⁵ Open Society Foundations/Open Society Justice Initiative. [Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información \[Principios de Tshwane\]](#). 12 de junio de 2013. Principio 10. E. (1) y (2).

²⁰⁶ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión y Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. 21 de junio de 2013. [Declaración conjunta sobre programas de vigilancia y su impacto en la libertad de expresión](#).

²⁰⁷ Open Society Foundations/Open Society Justice Initiative. [Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información \[Principios de Tshwane\]](#). 12 de junio de 2013. Principio 10. E. (1).

²⁰⁸ Open Society Foundations/Open Society Justice Initiative. [Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información \[Principios de Tshwane\]](#). 12 de junio de 2013. Principio 10. E. (3).

²⁰⁹ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión y Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. 21 de junio de 2013. [Declaración conjunta sobre programas de vigilancia y su impacto en la libertad de expresión](#).

²¹⁰ [Principios internacionales sobre la aplicación de los derechos humanos a la vigilancia de las comunicaciones](#). Principios sobre Necesidad y Proporcionalidad. [The International Principles on the Application of Human Rights to Communications Surveillance (the “Necessary and Proportionate Principles” or “13 Principles”)]. Versión final de 10 de mayo de 2014. Disponible en: <https://necessaryandproportionate.org/principles/>.

²¹¹ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión y Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. 21 de junio de 2013. [Declaración conjunta sobre programas de vigilancia y su impacto en la libertad de expresión](#).

122. El interés de seguridad nacional no podría ser invocado de manera legítima cuando su objetivo o efecto indirecto sea resguardar u ocultar presuntas irregularidades o violaciones a la ley, así como el mal funcionamiento de las instituciones públicas²¹². Estos no pueden ser entendidos como objetivos legítimos para limitar el derecho de acceso a la información bajo el artículo 13.2 de la Convención Americana, ni conformes con las obligaciones impuestas al Estado por otros instrumentos como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción.

123. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha enfatizado que el ejercicio pleno y efectivo del derecho de acceso a la información pública resulta indispensable para garantizar el control público y evitar que puedan ocurrir abusos en el ejercicio de la función pública, promover la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión estatal, en definitiva, para que puedan existir garantías contra los abusos gubernamentales y prevenir la corrupción²¹³.

124. A través de la Resolución 1/18, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos enfatizó que la corrupción afecta a los derechos humanos en su integralidad –civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales–, así como al derecho al desarrollo; debilita la gobernabilidad y las instituciones democráticas, fomenta la impunidad, socava el Estado de Derecho y exacerba la desigualdad. La CIDH destacó que el derecho de acceso a la información pública y el principio de la transparencia de la gestión estatal, protegidos por el artículo 13 de la Convención, han sido reconocidos como unas de las principales herramientas en la lucha contra la corrupción²¹⁴.

125. En tal sentido, la Relatoría Especial destaca que el artículo 115 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de **México**, dispone expresamente que no podrá invocarse el carácter reservado de una información cuando se “trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables²¹⁵”. La disposición citada fue aplicada por la justicia para determinar que la información requerida por un ciudadano relativa a la adquisición y características del software Pegasus debía hacerse pública²¹⁶. En tal sentido, la sentencia advirtió “que existen indicios que permiten inferir actos de corrupción porque es posible establecer *prima facie* que el software Pegasus no se utilizó de forma primordial para salvaguardar la “seguridad nacional” sino que también fue utilizada como un arma política en contra de periodistas, políticos y ciudadanos comunes, es decir, en forma preliminar un desvío de poder en la actuación del Estado”.

126. Asimismo, con el fin de garantizar el derecho de acceso a la información de interés público relacionado con la seguridad nacional, y habilitar de forma amplia y efectiva el control de la ciudadanía en materia presupuestal, los Estados deben divulgar proactivamente información que permita conocer de manera clara, completa y oportuna cómo se gestionan las finanzas del sector seguridad, así como las reglas que la rigen²¹⁷.

La limitación debe estar sujeta a plazo y condición

127. Una garantía crítica para evitar abusos en la restricción que se imponga al acceso a la información para proteger la seguridad nacional es que deben ser establecidas temporalmente, mientras la publicidad de tal información pueda efectivamente significar un riesgo de perjuicio y subsista la condición en virtud de la cual se procedió a clasificarla. Las limitaciones que se impongan deben tener un plazo razonable, vencido el cual, el público tendrá derecho a conocer la

²¹² Open Society Foundations/Open Society Justice Initiative. [Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información \[Principios de Tshwane\]](#). 12 de junio de 2013. Ver definición de interés legítimo de seguridad nacional.

²¹³ Corte IDH. [Caso Claude Reyes y otros Vs Chile. Fondo, Reparaciones y Costas](#). Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párrs. 86 y 87.

²¹⁴ CIDH. [Resolución 1/18. Corrupción y Derechos Humanos](#). 10 de marzo de 2018.

²¹⁵ Estados Unidos Mexicanos. [Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública](#). 4 de mayo de 2015. Arts. 115.

²¹⁶ Juez del Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México. Sentencia en el juicio de amparo 592/2018 de 13 de diciembre de 2018. Disponible para consulta en: <https://es.scribd.com/document/395959163/Sentencia-Pegasus> (Consultada el 14/3/2019).

²¹⁷ Open Society Foundations/Open Society Justice Initiative. [Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información \[Principios de Tshwane\]](#). 12 de junio de 2013. Principio 10. F.

respectiva información²¹⁸. La resolución que determine la clasificación deberá indicar la fecha y las condiciones o acontecimientos en razón de los cuales cesará la clasificación²¹⁹. Como fue planteado por los relatores de todos los sistemas de protección en 2004, las leyes que regulan el secreto deberán “establecer límites generales con respecto al período de tiempo durante el cual los documentos pueden mantenerse secretos”²²⁰.

128. En consecuencia, y tal como se reafirma en los Principios de Tshwane: i) únicamente se podrá clasificar información durante el periodo en que ello resulte estrictamente necesario para proteger un interés legítimo de seguridad nacional²²¹; ii) la decisión de no divulgar cierta información debe revisarse periódicamente y constituye una buena práctica que ésta sea exigida por la ley²²²; iii) ninguna información podrá tener carácter clasificado por razones de seguridad nacional en forma indefinida; la ley deberá fijar el período máximo de clasificación por razones de seguridad nacional²²³, y iv) únicamente en circunstancias excepcionales la información podrá ser clasificada por un periodo superior al plazo estimado en razón de una nueva decisión de clasificación, considerada por otro responsable, que fije un nuevo plazo máximo²²⁴.

Divisibilidad de la información y divulgación parcial

129. En función del principio de máxima divulgación, cuando un registro contenga información exenta y no exenta, las excepciones a la divulgación se aplican únicamente a la información específica protegida por la excepción y no a la totalidad del documento. En este caso, solamente podrá negarse la divulgación de la información específica cuando se haya demostrado la validez de la restricción para cada sección cuya publicidad se pretende impedir²²⁵.

130. Varias leyes de acceso a la información pública de la región han incorporado en forma expresa este principio. El artículo 21 de la Ley de Acceso de **Colombia** indica que “[e]n aquellas circunstancias en que la totalidad de la información contenida en un documento no esté protegida por una excepción contenida en la presente ley, debe hacerse una versión pública que mantenga la reserva únicamente de la parte indispensable”. La Corte Constitucional de Colombia ha indicado que “[e]sta disposición ordena la creación de versiones públicas de documentos en la que sea posible conocer aquellos apartes no protegidos por excepciones o reservas constitucionales o legales, con lo cual se garantiza el principio de máxima divulgación (...) En estas versiones públicas se debe mantener la reserva solo de la parte indispensable, y hacer entrega de tales versiones a quienes lo soliciten²²⁶”.

131. En el caso de **México**, los Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información indican que en los casos en que se solicite un documento o expediente que contenga partes o secciones clasificadas, los titulares de las áreas deberán elaborar una versión pública “fundando y motivando la clasificación de las partes o secciones que se testen, siguiendo los procedimientos establecidos”²²⁷.

²¹⁸ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [El derecho de acceso a la información en el marco jurídico Interamericano, Segunda Edición](#). OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 9/12. 7 de marzo de 2011. Párr. 11.

²¹⁹ Open Society Foundations/Open Society Justice Initiative. [Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información \[“Principios de Tshwane”\]](#). 12 de junio de 2013. Principio 16. b.

²²⁰ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. 6 de diciembre de 2004. *Declaración Conjunta sobre Acceso a la Información y sobre la Legislación que Regula el Secreto*.

²²¹ Open Society Foundations/Open Society Justice Initiative. [Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información \[“Principios de Tshwane”\]](#). 12 de junio de 2013. Principio 16.a.

²²² Open Society Foundations/Open Society Justice Initiative. [Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información \[“Principios de Tshwane”\]](#). 12 de junio de 2013. Principio 16.a.

²²³ Open Society Foundations/Open Society Justice Initiative. [Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información \[“Principios de Tshwane”\]](#). 12 de junio de 2013. Principio 16. c.

²²⁴ Open Society Foundations/Open Society Justice Initiative. [Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información \[“Principios de Tshwane”\]](#). 12 de junio de 2013. Principio 16. d.

²²⁵ OEA. Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública. [Resolución AG/RES 2607 \(XL-O/10\)](#), 8 de junio de 2010. 41; Open Society Foundations/Open Society Justice Initiative. [Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información \[“Principios de Tshwane”\]](#). 12 de junio de 2013. Principio 22.

²²⁶ Corte Constitucional de Colombia. [Sentencia C-274/13](#) de 9 de mayo de 2013.

²²⁷ Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de México. [Lineamientos Generales en materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la Elaboración de](#)

Estados de emergencia

132. En su informe “Terrorismo y Derechos Humanos” la Comisión Interamericana sostuvo que, en situaciones de emergencia declaradas como tales con arreglo a la ley, los Estados deben tener en cuenta la importancia de la libertad de expresión para el funcionamiento de la democracia y la garantía de otros derechos fundamentales cuando se pondere la suspensión de las garantías consagradas en el artículo 13 de la Convención²²⁸. Conforme sostuvo la Comisión, en el contexto de una situación de emergencia, la limitación de los derechos humanos debe atender a los requisitos de proporcionalidad, alcance y no discriminación establecidos en el artículo 27 de la Convención Americana, y en particular ponderar la importancia de la libertad de expresión para garantizar otros derechos humanos fundamentales en contextos de emergencia²²⁹.

133. En tal sentido, la Relatoría Especial entiende que, el acceso a ciertas categorías de información sobre las cuales existe un interés público imperativo o sobre las que existe una fuerte presunción a favor de su divulgación, deberá ser respetado incluso en tales situaciones de emergencia. La CIDH, en su reciente Resolución 1/20, a propósito de la emergencia sanitaria global del Covid-19, recomendó a los Estados “asegurar el derecho de acceso a la información pública en el marco de la emergencia generada por el COVID-19 y no establecer limitaciones generales basadas en razones de seguridad u orden público”²³⁰.

134. A su vez, el Principio 8 de los Principios de Tshwane indica que : “[e]n una situación de emergencia pública que suponga una amenaza para la vida de la población de un país y cuya existencia haya sido reconocida en forma oficial y legítima conforme al derecho nacional e internacional, un Estado podrá establecer excepciones a sus obligaciones relativas al derecho a buscar, recibir y difundir información, únicamente en la medida en que resulte indispensable por las exigencias de la situación y solamente cuando y por el tiempo que dichas excepciones sean congruentes con las demás obligaciones que corresponden al Estado, y no implique ningún tipo de discriminación”. Ciertos aspectos del derecho a buscar, recibir y difundir información e ideas son fundamentales para el disfrute de los derechos no derogables, por lo que habrían de ser plenamente respetados, incluso en períodos de emergencia pública.

B) Obligaciones estatales vinculadas al derecho de acceso a la información pública

135. Los Estados deberán adoptar una serie de medidas para garantizar el acceso a la información de interés público relacionada con la seguridad nacional. El deber de garantizar el derecho de acceso a la información pública impone al Estado la obligación de incorporar en el ordenamiento jurídico, un recurso idóneo y efectivo que pueda ser utilizado por todas las personas para solicitar información a todos los organismos públicos.

136. La Corte IDH ha resaltado “la obligación [de los Estados] de garantizar la efectividad de un procedimiento 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”. “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 (...)”²³¹.

137. Lo anterior supone entre otras cosas, garantizar que los requisitos formales sean mínimos y que en aplicación del principio del informalismo y de los principios rectores de máxima divulgación y buena fe, las autoridades tramiten las solicitudes de información de forma tal que

[Versiones Públicas](#). ACUERDO CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT18/03/2016-03. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de 2016. Novena disposición.

²²⁸ CIDH. Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos. Capítulo III. Sección E): Derecho a la libertad de expresión. OEA/SER.L/V/II.116 Doc. 5 rev.1 corr. Párr. 331. Disponible en: <http://www.cidh.org/Terrorism/Spain/indice.htm>.

²²⁹ CIDH. Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos. Capítulo III. Sección E): Derecho a la libertad de expresión. OEA/SER.L/V/II.116 Doc. 5 rev.1 corr. Párr. 271. Disponible en: <http://www.cidh.org/Terrorism/Spain/indice.htm>.

²³⁰ CIDH. [Resolución 1/20. Pandemia y derechos humanos en las Américas](#). 10 de abril de 2020. Párr. 32.

²³¹ Corte IDH. [Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile](#). Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 163, y [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. 231.

se garantice que la falta de conocimiento técnico de quien solicita información sobre las categorías de información que obran en poder del organismo o sus diversas reparticiones, o incluso sobre las nomenclaturas utilizadas internamente, no se convierta en un obstáculo de hecho que impida el acceso a la información.

138. En un sentido similar, la Relatoría Especial destaca, por ejemplo, que la Ley de Acceso a la Información Pública de **Paraguay** dispone que “no podrán ser motivo de rechazo o archivo de la solicitud de acceso a la información, aquellas que fuesen defectuosas o se presenten ante una fuente pública no competente”²³². Otro avance puede encontrarse en el artículo 1 de la Ley de Acceso a la Información Pública de **Argentina**, en el cual entre otros principios se previó el principio “*In dubio pro petitor*” indicando que “la interpretación de las disposiciones de esta ley o de cualquier reglamentación del derecho de acceso a la información debe ser efectuada, en caso de duda, siempre en favor de la mayor vigencia y alcance del derecho a la información”.

139. Conforme ha enfatizado la Relatoría Especial, el recurso que disponga el Estado debe establecer la obligación de que la respuesta negativa del acceso a la información sea motivada, y la posibilidad de que ésta pueda ser impugnada ante un órgano superior o autónomo y posteriormente cuestionada en la vía judicial²³³.

140. En el contexto de los intereses de seguridad nacional, las autoridades deben dar trámite a las solicitudes de información incluso si la información tiene carácter clasificado y brindar una respuesta debidamente fundamentada, exponiendo las razones que se invocan para restringir la divulgación para el caso concreto²³⁴. Constituye una buena práctica establecer cargas a los funcionarios para asegurar el deber de brindar una respuesta fundada dentro de los plazos legales, por ejemplo, a través de disposiciones que consagren reglas sobre la afirmativa ficta o el silencio positivo ante la falta de respuesta, y que de no haber respuesta constituye presunción de que la información debe ser divulgada.

141. La información que finalmente se entregue a los solicitantes, debe ser completa, comprensible, con un lenguaje accesible y actualizada. A los efectos de garantizar la universalidad del derecho de acceso a la información, es indispensable que los Estados adopten las medidas necesarias y realicen los ajustes razonables para garantizar que la información sea realmente accesible para las personas con alguna discapacidad²³⁵, así como los requisitos derivados de la diversidad lingüística que pueda existir en una comunidad²³⁶.

Evitar la clasificación excesiva de información sobre seguridad nacional y promover la desclasificación

142. La clasificación de información por parte del Estado es un punto crucial para la sociedad democrática, es indispensable que las normas sobre clasificación y desclasificación sean públicas y que la información relativa a las decisiones de clasificación se encuentre disponible²³⁷. En tal

²³² República del Paraguay. Ley No. 5282. Libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental. Arts. 14 y 15. Disponible para consulta en: https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/ley_5282.pdf

²³³ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [El derecho de acceso a la información en el marco jurídico Interamericano, Segunda Edición](#). OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 9/12. 7 de marzo de 2011. Párr. 26.

²³⁴ Open Society Foundations/Open Society Justice Initiative. [Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información \[“Principios de Tshwane”\]](#). 12 de junio de 2013. Principio 18.

²³⁵ ONU. Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Adoptada en diciembre de 2006. El artículo 2 de la Convención, dispone: (...) Por “discriminación por motivos de discapacidad” se entenderá cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables; Por “ajustes razonables” se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales (...). Ver también, OEA. Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad. Adoptada el 7 de junio de 1999.

²³⁶ Ver, por ejemplo, OEA. [Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas](#). OEA. AG/RES. 2888 (XLVI-O/16). Aprobada el 14 de junio de 2016.

²³⁷ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y Cooperación en

sentido las leyes de acceso a la información deben regular la obligación de informar a los órganos de supervisión de las leyes de acceso con respecto a la información que haya sido clasificada, así como la publicación periódica proactiva de listados de información clasificada. Lo anterior, con el fin de que se pueda conocer con claridad qué información ha sido reservada, por qué plazo y con qué fundamento, precisándose el perjuicio específico que podría derivar de la divulgación.

143. Por ello, es indispensable que los Estados desarrollen un sistema formal de clasificación de información²³⁸, así como procedimientos para la desclasificación de archivos, incluyendo la consolidación y la actualización periódica de directrices relativas a la desclasificación de información²³⁹. Al respecto, los Principios de Tshwane recomiendan que la legislación debería disponer normas para asegurar la desclasificación automática de distintas categorías de información clasificada y un procedimiento público y accesible para solicitar la desclasificación de documentos²⁴⁰. Asimismo “[l]os documentos desclasificados, incluyendo aquellos desclasificados por jueces, tribunales u otros organismos de supervisión, deberían divulgarse en forma proactiva o bien ser puestos a disposición del público”²⁴¹.

144. Los Estados deben promover una cultura de transparencia, implementar programas para promover que la ciudadanía conozca el alcance y el objeto del derecho de acceso a la información y cómo ejercerlo²⁴². Al llevar adelante estas acciones deben atender, de manera adecuada, las diversas formas de discriminación que pueden afectar la satisfacción plena y efectiva del derecho de acceso a la información para determinados grupos de la sociedad.

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

145. Sin perjuicio de que el sistema interamericano ha recomendado a los Estados establecer organismos independientes de supervisión de las leyes de acceso a la información, incluso con poder de resolver controversias de manera definitiva, es indudable que no siempre los recursos de este tipo son suficientes para ofrecer garantías a los ciudadanos. En especial cuando se trata de excepciones como las referidas a la seguridad nacional, la Relatoría Especial ha documentado que las agencias de seguridad suelen oponerse a entregar esta información a través de recursos administrativos y judiciales, incumpliendo decisiones administrativas o aducen defensas que no siempre están alineadas con los principios del acceso a la información.

146. Por ello, la CIDH y su Relatoría Especial han insistido en que la vía judicial siempre debe estar abierta para revisar las negativas de acceso a la información. Los Estados “deben consagrar el derecho a la revisión judicial de la decisión administrativa a través de un recurso que resulte sencillo, efectivo, expedito y no oneroso, y que permita controvertir las decisiones de los funcionarios públicos que niegan el derecho de acceso a una determinada información o que simplemente omiten dar respuesta a la solicitud. Dicho recurso debe: i) resolver el fondo de la controversia para determinar si se produjo una vulneración del derecho de acceso, y ii) en caso de encontrar tal vulneración, ordenar al órgano correspondiente la entrega de la información”²⁴³.

147. La Corte IDH ha señalado que no es suficiente la existencia formal de recursos judiciales, sino que éstos deben ser adecuados y efectivos, lo cual supone que resulten idóneos para proteger

Europa (OSCE) y Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. 6 de diciembre de 2004. *Declaración Conjunta sobre Acceso a la Información y sobre la Legislación que Regula el Secreto*.

²³⁸ Open Society Foundations/Open Society Justice Initiative. [Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información \[“Principios de Tshwane”\]](#). 12 de junio de 2013. Principio 11. a.

²³⁹ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [El derecho de acceso a la información en el marco jurídico Interamericano, Segunda Edición](#). OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 9/12. 7 de marzo de 2011. Párrs. 39-42; Open Society Foundations/Open Society Justice Initiative. [Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información \[“Principios de Tshwane”\]](#). 12 de junio de 2013. Principio 17.

²⁴⁰ Open Society Foundations/Open Society Justice Initiative. [Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información \[“Principios de Tshwane”\]](#). 12 de junio de 2013. Principio 17.

²⁴¹ Open Society Foundations/Open Society Justice Initiative. [Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información \[“Principios de Tshwane”\]](#). 12 de junio de 2013. Principio 17. F.

²⁴² CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [El derecho de acceso a la información en el marco jurídico Interamericano, Segunda Edición](#). OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 9/12. 7 de marzo de 2011. Párr. 38.

²⁴³ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [El derecho de acceso a la información en el marco jurídico Interamericano, Segunda Edición](#). OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 9/12. 7 de marzo de 2011. Párr. 29.

la situación jurídica infringida y capaces de producir el resultado para el cual fueron concebidos²⁴⁴. Incluso, las autoridades judiciales deben tener la posibilidad de acceder a la información *in cámara* o a visitas *in loco* para determinar, si los argumentos de otras agencias del Estado para limitar el acceso a la información son legítimos, o para comprobar si una información, que se ha reputado inexistente, efectivamente lo es²⁴⁵.

148. Los Principios de Tshwane estipulan el principio general de control judicial. En razón de este principio, se debe garantizar que los tribunales tengan “la potestad de revisar la información” que la autoridad pública pretenda clasificar, para determinar si debería tener carácter clasificado. Asimismo, según sostienen estos Principios “la mera clasificación no podrá ser concluyente en cuanto a la solicitud de la no divulgación de una información”. En otras palabras, “[e]l tribunal debe valorar en forma independiente si la autoridad pública ha invocado adecuadamente un motivo para no permitir la divulgación”. En razón de esto, el tribunal “debe evaluar la naturaleza del perjuicio referido por la autoridad pública, la probabilidad de que ocurra y el interés público en que se divulgue la información”²⁴⁶.

Obligación de transparencia activa

149. La publicación de información de manera oficiosa por parte de los organismos de seguridad nacional es algo que los Estados deberían tomar en cuenta, en particular ciertas categorías de información respecto a las cuales existe un interés público preponderante o una fuerte presunción a favor de su divulgación. De hecho, la Ley Modelo Interamericana incluye una lista de “categorías de información clave” que deberían, como mínimo, ser publicadas de forma regular y proactiva²⁴⁷.

150. El derecho de acceso a la información pública impone al Estado la obligación de divulgar proactivamente información sobre sus funciones, actividades y gestión de recursos públicos de forma rutinaria, aun cuando no medie una solicitud de acceso a la información pública, garantizando que la información sea accesible, comprensible y actualizada. La CIDH ha reiterado que “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”²⁴⁸.

151. En cuanto a los organismos del sector seguridad, la información divulgada en forma proactiva no debería limitarse a transparentar aspectos mínimos relacionados con el funcionamiento del organismo. En efecto, debería garantizarse la divulgación de aquella información que sea necesaria y permita conocer las actividades del Estado relacionadas con la seguridad nacional y evaluar la política pública en esta materia. En tal sentido, por ejemplo, la Ley de Acceso a la Información Pública de **Argentina** al indicar las causales de reserva indica que “en ningún caso” la reserva “podrá alcanzar a la información necesaria para evaluar la definición de las políticas de seguridad, defensa y de relaciones exteriores de la Nación; ni aquella otra cuya divulgación no represente un riesgo real e identificable de perjuicio significativo para un interés legítimo vinculado a tales políticas”²⁴⁹. Asimismo, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información de **México** indica que “[l]a información que se publique, como resultado de las políticas de transparencia, deberá permitir la generación de conocimiento público útil, para disminuir asimetrías de la información, mejorar los accesos a trámites y servicios, optimizar la toma de decisiones de autoridades o ciudadanos y deberá tener un objeto claro enfocado en las

²⁴⁴ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [El derecho de acceso a la información en el marco jurídico Interamericano. Segunda Edición](#). OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 9/12. 7 de marzo de 2011. Párr. 30; Corte IDH. [Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo](#). Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4. Párrs. 64 y 66.

²⁴⁵ CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (Acceso a la Información sobre Violaciones de Derechos Humanos). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 marzo 2011. Parr. 25.

²⁴⁶ Open Society Foundations/Open Society Justice Initiative. [Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información \[“Principios de Tshwane”\]](#). 12 de junio de 2013. Principio 27.

²⁴⁷ OEA. Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública. [Resolución AG/RES 2607 \(XL-O/10\)](#). 8 de junio de 2010. Art. 12.

²⁴⁸ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [El derecho de acceso a la información en el marco jurídico Interamericano. Segunda edición](#). OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 9/12. 7 marzo 2011. Párr. 32.

²⁴⁹ República Argentina. [Ley 27275. Derecho de acceso a la información pública](#). 14 de septiembre de 2016. Art. 8.

necesidades de sectores de la sociedad determinados o determinables”²⁵⁰. Además, dispone que “[l]a información de obligaciones de transparencia deberá publicarse con perspectiva de género y discapacidad, cuando así corresponda a su naturaleza” y “se procurará que la información publicada sea accesible de manera focalizada a personas que hablen alguna lengua indígena”²⁵¹.

152. Finalmente, gracias a la posibilidad de procesar datos, los Estados de la región vienen adoptando estándares de publicación oficiosa en datos abiertos. Así, por ejemplo, la Ley de **Argentina** dispone que los sujetos obligados “deberán facilitar la búsqueda y el acceso a la información pública a través de su página oficial de la red informática (...) procurando remover toda barrera que obstaculice o dificulte su reutilización por parte de terceros”²⁵². En **Uruguay**, la Ley No. 19.355 estableció la obligación para las entidades públicas de publicar en formato abierto la información de publicación proactiva obligatoria dispuesta por la ley que reglamenta el ejercicio del derecho de acceso a la información pública (artículo 5 de la Ley 18.381)²⁵³.

Obligación de producir o capturar información

153. Por otro lado, 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. Al implementar esta obligación, el Estado debería tomar en cuenta que: i) diversos instrumentos de derechos humanos imponen obligaciones específicas de generar cierta información; ii) la producción de información de calidad, esto es -entre otras cosas-, producida de forma rigurosa, estandarizada, completa, actualizada, debidamente desagregada, resulta un aspecto fundamental para asegurar la adecuada supervisión de cumplimiento de los tratados de derechos humanos por parte de los organismos que tienen tal mandato; iii) es indispensable garantizar la disponibilidad de información pública de calidad para que el Estado pueda establecer políticas públicas y otras medidas necesarias para garantizar de manera plena y efectiva los derechos humanos sobre bases ciertas.

154. Bajo los estándares interamericanos el *objeto* del derecho de acceso a la información pública “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*”²⁵⁴ (itálica agregada).

155. En ese sentido, resulta imperativo que el Estado produzca o capture toda la información necesaria sobre las violaciones de derechos humanos e infracciones del derecho internacional humanitario que hayan tenido lugar o estén ocurriendo, y toda aquella que pueda resultar idónea para prevenir e investigar dichas violaciones y que, como ya se indicó, garantice su divulgación oportuna²⁵⁵. Asimismo, el Estado debería producir información que permita conocer de qué manera los organismos del sector seguridad cumplen con las obligaciones de transparencia activa, qué información clasifican por motivos de seguridad nacional, y en general, información estadística y de otro carácter que permita conocer la aplicación de las excepciones basadas en razones de seguridad nacional.

²⁵⁰ Estados Unidos Mexicanos. [Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública](#). 4 de mayo de 2015. Art. 58.

²⁵¹ Estados Unidos Mexicanos. [Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública](#). 4 de mayo de 2015. Arts. 64 y 65.

²⁵² República Argentina. [Ley 27275. Derecho de acceso a la información pública](#). 14 de septiembre de 2016. Art. 32.

²⁵³ República del Uruguay. Ley 19.355. 16 de diciembre de 2015. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp290019.htm>. El artículo 82 de la Ley 19.355, dispuso: “Las entidades públicas deberán como mínimo publicar en formato abierto, la información preceptuada por el artículo 5° de la Ley No. 18.381, de 17 de octubre de 2008, y por los artículos 38 y 40 del Decreto N° 232/010, de 2 de agosto de 2010, según corresponda en el ámbito de su competencia. Los datos y sus metadatos asociados deberán cumplir con las normas técnicas que determine la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento. La publicación de estos datos deberá realizarse en el marco de lo dispuesto por la Ley N° 19.179, de 27 de diciembre de 2013 (“software” libre y formatos abiertos en el Estado)”.

²⁵⁴ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. Segunda edición](#). OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 9/12. 7 marzo 2011. Párr. 21.

²⁵⁵ Open Society Foundations/Open Society Justice Initiative. [Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información \[Principios de Tshwane\]](#). 12 de junio de 2013. Principio 10.

156. Entre la información que el Estado debe producir, capturar y/o recolectar, se destaca la relevancia de estas obligaciones con respecto a información relativa a la violencia de género. En efecto, la CIDH ha recomendado a los Estados de la región mejorar la documentación y recopilación de información cualitativa y cuantitativa sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia basada en el género que experimentan las mujeres, en particular aquellas que fueron víctimas de conflictos armados o que son actualmente víctimas de ataques por sus posiciones o su perfil público. Estas obligaciones también forman parte de lo que se encuentra en línea con el Indicador 16.10.1. de la meta 16.10 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que requiere a los Estados ofrecer datos desagregados por sexo sobre el número de casos verificados de homicidio, secuestro, desaparición forzada, detención arbitraria y tortura de mujeres periodistas, defensoras de derechos humanos y activistas²⁵⁶.

157. De forma incipiente, algunas legislaciones han buscado evitar el abuso *de facto* respecto a las alegaciones de inexistencia o falta de producción de la información. En tal sentido, la Relatoría Especial destaca el artículo 138 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de **México** establece que cuando la información no se encuentre en los archivos del sujeto obligado, el Comité de Transparencia: i) [a]nalizará el caso y tomará las medidas necesarias para localizar la información; ii) [e]xpedirá una resolución que confirme la inexistencia del Documento; iii) [o]rdenará, siempre que sea materialmente posible, que se genere o se reponga la información en caso de que ésta tuviera que existir en la medida que deriva del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, o que previa acreditación de la imposibilidad de su generación, exponga de forma fundada y motivada, las razones por las cuales en el caso particular no ejerció dichas facultades, competencias o funciones, lo cual notificará al solicitante a través de la Unidad de Transparencia, y iv) [n]otificará al órgano interno de control o equivalente del sujeto obligado quien, en su caso, deberá iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa que corresponda.

Obligación de adecuar el ordenamiento jurídico interno

158. Finalmente, el Estado tiene la obligación de adecuar su ordenamiento jurídico interno a los estándares internacionales en materia de acceso a la información. En tal sentido, y en relación con el deber de garantizar el derecho de acceso a la información y adoptar disposiciones de derecho interno, el Estado debe: i) implementar un marco jurídico adecuado a efectos de garantizar el derecho de acceso a la información ; ii) remover los obstáculos legales o administrativos que dificultan el acceso a la información; iii) promover la implementación del derecho de acceso dentro de todas las entidades y autoridades que lo conforman, y iv) en términos generales, adoptar una política pública favorable al pleno ejercicio de este derecho²⁵⁷.

159. Esta obligación reviste particular importancia en relación con la armonización de las leyes de acceso a la información pública y las normas que protegen los intereses de seguridad nacional. Como ha sido documentado en el presente informe, las normas sobre seguridad nacional, inteligencia y defensa fueron aprobadas en épocas anteriores a las leyes de acceso; y en otros casos, las leyes de seguridad no tienen en cuenta las obligaciones de transparencia derivadas del derecho de acceso a la información, ni se aprueban con una participación amplia de las organizaciones y expertos en acceso a la información.

160. En forma más reciente, el Comité Jurídico Interamericano adoptó la Propuesta de Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública, que recomienda a los Estados de la OEA establecer una lista taxativa de información que puede ser reservada por razones de defensa o seguridad nacional y esté comprendida en una de las siguientes categorías:

Planes de defensa en curso, operaciones y cuestiones sobre capacidad durante el período en que la Información resulte de utilidad operativa;

²⁵⁶ CIDH. [Informe anual 2018. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo. III (Mujeres periodistas y libertad de expresión). OEA/SER.L/V/II CIDH/RELE/INF.20/18, 31 de octubre de 2018. Párr. 168 y ss.

²⁵⁷ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. Segunda edición](#). OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 9/12. 7 marzo 2011. Párr. 43; Corte IDH. [Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile](#). Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 163.

Producción, capacidades, o uso de los sistemas de armamentos y otros sistemas militares, incluidos los sistemas de comunicaciones;

Medidas específicas destinadas a resguardar el territorio del Estado, infraestructura crítica o instituciones nacionales fundamentales (*institutions essentielles*) contra amenazas, uso de la fuerza o sabotaje, cuya efectividad depende de su restricción de divulgación;

Operaciones, fuentes y métodos de los servicios de inteligencia, siempre que conciernan a asuntos relativos a la seguridad nacional; y

Información sobre asuntos de seguridad nacional suministrada por un Estado extranjero u organismo intergubernamental con una expectativa expresa de confidencialidad; y otras comunicaciones diplomáticas en tanto tengan que ver con asuntos relativos a la seguridad nacional.

Se considera buena práctica que la legislación nacional establezca una lista exclusiva de categorías de Información limitadas, como las categorías anteriores²⁵⁸.

²⁵⁸ OEA. Comité Jurídico Interamericano, Propuesta de Ley Modelo 2.0 sobre Acceso a la Información Pública. 96º Período Ordinario de Sesiones, OEA/Ser. Q 2 – 6 marzo de 2020; CJI/doc.607/20.

CAPÍTULO IV- OTROS MECANISMOS PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA INFORMACIÓN DE INTERÉS PÚBLICO RELACIONADA CON LA SEGURIDAD NACIONAL

161. El derecho de acceso a la información es vital para ejercer el control ciudadano de las actividades del gobierno y de especial trascendencia para exigir “el derecho de la sociedad a saber”. No obstante, esta garantía es indispensable, la libertad de buscar, recibir y difundir información también protege otras herramientas como el periodismo de investigación, las fuentes confidenciales y la función de los denunciantes de hechos irregulares. En palabras del Relator para la libertad de opinión y expresión de Naciones Unidas, “[e]xiste un hilo conductor que vincula el acceso a la información, la protección de las fuentes periodísticas y la protección de los denunciantes”²⁵⁹.

162. Este conjunto de garantías, además de formar parte de las libertades que son piedra angular de la sociedad democrática, hacen posible el ejercicio de la libertad de expresión, el ejercicio del periodismo de investigación y la rendición de cuentas por parte del gobierno.

A) *Periodismo de investigación, acceso a la información y seguridad nacional*

163. En la región, cada vez son más las y los periodistas que utilizan las leyes de acceso a la información pública como parte de las herramientas para investigar e informar acerca de las actividades del Estado en materia de seguridad nacional y sobre la gestión de los recursos públicos por parte de los organismos del sector seguridad²⁶⁰. Asimismo, el uso de las leyes de acceso a la información ha posibilitado que información de interés público sobre las actividades de los Estados llevadas a cabo en nombre de la seguridad nacional se haga pública²⁶¹.

164. A su vez, el periodismo de investigación se ha visto fortalecido con las posibilidades del procesamiento de datos que ofrecen las nuevas tecnologías, que han contribuido de manera significativa a proveer información y análisis sobre asuntos de interés público y a reducir la asimetría de información. De allí que el acceso a la información en poder de las autoridades públicas pasa a ser un punto crítico para garantizar el derecho de la sociedad a estar informada. La Relatoría Especial ha procurado apoyar las iniciativas nacionales y regionales con el fin de promover el uso de las leyes de acceso a la información pública, los datos abiertos y el desarrollo del periodismo de datos para contribuir a garantizar el derecho del público a saber²⁶².

165. En 2006, a raíz de una demanda con base en la FOIA interpuesta por la agencia de noticias *Associated Press*, el Pentágono publicó por primera vez los nombres y nacionalidades de 558 detenidos en Guantánamo²⁶³. El caso *New York Times Co. v. United States* (1971) que comenzó a partir de la publicación de un informe clasificado sobre la intervención de Estados Unidos en la

²⁵⁹ ONU. [Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. A/70/361](#). 8 de septiembre de 2015. Párr. 1, 5, 58 y 59. Véase también: American University School of International Service. [The State of Whistleblower & Journalist Protections Globally: A Customary Legal Analysis of Representative Cases](#). Mayo de 2015. Párr. 3-5.

²⁶⁰ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Relatoría Especial anuncia ganadores del concurso "Acceso a la Información Pública y Periodismo de Investigación" y destaca utilización del acceso a la información por parte del periodismo](#). 30 de octubre de 2018; *The New York Times*. 21 de julio de 2018. [How Times Reporters Use the Freedom of Information Act](#); Vice News. 14 de junio de 2016. [Barbaric Conditions That Led to a Detainee's Death Are Laid Bare in CIA Reports](#); Premios Pulitzer 2014 (Periodismo Nacional), *The Gazette*. [Other than Honorable](#); *The New York Times*. 23 de junio de 2014. [Court Releases Large Parts of Memo Approving Killing of American in Yemen](#); *O Globo*. 5 de junio de 2016. [Sistema de trasplantes no Brasil sofre com falta de transporte aéreo](#); República de Chile. Consejo para la Transparencia. [Cuaderno de trabajo No. 11. Diez Años, Diez Casos ¿Cómo la Ley de Transparencia ha permitido detectar casos de corrupción e irregularidades en el Estado chileno?](#). Septiembre de 2018. Artículo 19. [Acesso à informação para a garantia de direitos humanos](#). 2013. Pág. 8.

²⁶¹ Bertoni, Eduardo. [Libertad de información. ¿Tres palabras inofensivas? Leyes de acceso a la información y rol de la prensa](#). CELE-UP / Banco Mundial. 2011; Centro Knight para el Periodismo en las Américas. [Journalism and access to public information in Latin America and the Caribbean. A Report of the 2013 Austin Forum on Journalism in the Americas](#). 2013; Derigan Silver. [The News Media and the FOIA](#), *Communication Law and Policy*, 21:4, 493-514. 2016. DOI: 10.1080/10811680.2016.1216686; Fundación para la Libertad de Prensa. [El acceso a la información pública en Colombia. Entre el secreto y la filtración](#). 2011.

²⁶² CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Relatoría Especial anuncia ganadores del concurso "Acceso a la Información Pública y Periodismo de Investigación" y destaca utilización del acceso a la información por parte del periodismo](#). 30 de octubre de 2018.

²⁶³ El País. 20 de abril de 2006. [El Pentágono hace públicos los nombres y nacionalidades de los 558 presos de Guantánamo](#); El País. 4 de marzo de 2006. [El Pentágono divulgará la lista parcial de los presos de Guantánamo](#); *El Espectador*. 4 de marzo de 2006. [Por primera vez se dieron a conocer nombres de detenidos en Guantánamo](#). *La Nación*. 25 de enero de 2006. [Juez ordena revelar nombres de prisioneros](#).

guerra de Vietnam²⁶⁴ y las revelaciones sobre los programas de vigilancia masiva de las comunicaciones dadas a conocer en 2013, constituyen otros dos ejemplos emblemáticos del alcance que ha tenido la labor de la prensa para garantizar el derecho del público a saber.

166. En **Brasil**, a través de pedidos de acceso a la información pública y la construcción de bases de datos, un grupo de periodistas determinó patrones para identificar a policías vinculados a decenas de muertes en el estado de Río de Janeiro. Debido al reportaje, el Ministerio Público decidió investigar a los 20 policías militares que aparecen involucrados en el 10 por ciento de todos los casos de enfrentamientos que culminaron con personas muertas en los últimos cinco años, muchas de ellas con indicios de haber sido ejecutadas²⁶⁵. En 2012 la organización Conectas, por medio de la ley de acceso a la información, publicó un documento del Subcomité de Prevención de la Tortura de Naciones Unidas en el que se identificaban prácticas de tortura²⁶⁶. Asimismo, gracias al uso de la ley de acceso a la información y otras fuentes, el *Fórum Brasileiro de Segurança Pública* logró obtener datos que le permitieron revelar que durante el 2014 en las capitales de Brasil cada media hora fue asesinada una persona²⁶⁷.

167. En el caso de **Colombia**, las y los periodistas ha cumplido un papel fundamental para garantizar el derecho de la sociedad en su conjunto a conocer acerca de prácticas ilegales y exponer el espionaje a políticos de oposición, magistrados y periodistas, así como otras violaciones de derechos humanos cometidas por organismos del sector seguridad²⁶⁸. En 2008, el periodista Juan Esteban Mejía de *Semana* solicitó información sobre las circunstancias en las que murieron diez personas a quienes el Ejército señalaba como miembros de grupos armados al margen de la ley²⁶⁹. Antes de que se conocieran públicamente los casos conocidos como “falsos positivos” - esto es las ejecuciones extrajudiciales sistemáticas de miles de civiles-, fueron la prensa y las organizaciones sociales quienes reconstruyeron las historias que mostraban “que los militares estaban matando campesinos y los estaban haciendo pasar por guerrilleros muertos en combate”²⁷⁰. A fin de investigar sobre estos hechos el periodista realizó una petición de información al Ejército, pero el organismo la rechazó esgrimiendo razones de seguridad nacional. Al resolver el caso, la Corte estableció que el Ejército Nacional no explicó cómo podría ponerse en riesgo la seguridad nacional al entregar la información, sino que se limitó a decir que era un tema reservado²⁷¹. Además, sostuvo que no se evidenciaban razones que afectaran la seguridad nacional por tratarse de un hecho ya pasado²⁷².

168. En febrero de 2009 la *Revista Semana* hizo público que extinguido Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) había interceptado las comunicaciones telefónicas de un gran número de personalidades públicas, entre las que se encontraron miembros de los Poderes

²⁶⁴ Columbia University /Columbia Global Freedom of Expression. *New York Times Co. V. United States*. Disponible para consulta en: <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/new-york-times-co-v-united-states/>; En el caso del *New York Times Co. c. Estados Unidos*, conocido como el caso “Documentos del Pentágono”, la Corte desestimó una orden judicial para evitar que la prensa publicara partes de un informe gubernamental clasificado titulado “*History of U.S. Decision-Making Process on Vietnam Policy*”. Algunos miembros de la Corte consideraron que la primera Enmienda no tolera absolutamente ninguna orden judicial previa fundada en la sospecha o conjetura de que puedan producirse consecuencias desfavorables, en tanto otros consideraron que el gobierno no había satisfecho la pesada carga de demostrar que la publicación seguramente daría lugar a un daño directo, inmediato e irreparable para la nación (Cfr: CIDH, [Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos](#), OEA/Ser.L/V/II.116 Doc. 5 rev. 1 corr. 2002. Párr. 313).

²⁶⁵ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Relatoría Especial anuncia ganadores del concurso "Acceso a la Información Pública y Periodismo de Investigación" y destaca utilización del acceso a la información por parte del periodismo](#). 30 de octubre de 2018. Ver: O Globo (Fábio Teixeira e Igor Mello). 26 de noviembre de 2017. [A tropa dos confrontos](#).

²⁶⁶ Artículo 19. Repressão às escuras. Uma análise sobre transparência em assuntos de segurança pública e protestos. 2017. Pág. 17-23. Disponible para consulta en: <https://artigo19.org/blog/2017/03/31/repressao-as-escuras/>

²⁶⁷ Artículo 19. Repressão às escuras. Uma análise sobre transparência em assuntos de segurança pública e protestos. 2017. Pág. 21. Disponible para consulta en: <https://artigo19.org/blog/2017/03/31/repressao-as-escuras/>

²⁶⁸ Caracol Radio. 9 de junio de 2009. [Claudia Julieta Duque, periodista que denuncia seguimientos e interceptaciones del DAS. Su caso hace parte de la investigación del CTI de la Fiscalía](#); Centro Knight para el Periodismo en las Américas. [Tercera condena en caso de tortura psicológica contra periodista colombiana](#). 2 de octubre de 2015; *Semana*. 9 de mayo de 2010. [SEMANA ganó premio internacional de periodismo por investigación sobre las 'chuzadas'](#).

²⁶⁹ Periodismo por el Acceso a la Información Pública. ["Periodismo por el Acceso a la Información pública. Dossier de casos"](#). Sin fecha. Pág. 62.

²⁷⁰ Proyecto Antonio Nariño. [Los retos para el acceso a la información en la implementación del acuerdo final entre el Gobierno y las FARC](#). Abril de 2017. Pág. 37-38.

²⁷¹ Fundación para la Libertad de Prensa. [Informe sobre el estado de la libertad de prensa en Colombia 2008. La amenaza y la estigmatización: intimidaciones invisibles contra la prensa](#). 2009. Pág. 74-75.

²⁷² Periodismo por el Acceso a la Información Pública. [Dossier de casos](#). Sin fecha. Pág. 59; Proyecto Antonio Nariño. [Los retos para el acceso a la información en la implementación del acuerdo final entre el Gobierno y las FARC](#). Abril de 2017. Pág. 37 y 38.

Ejecutivo, Legislativo y Judicial, miembros de partidos políticos, defensores y defensoras de derechos humanos, y periodistas, entre otros²⁷³. Distintas iniciativas llevadas adelante por ejemplo desde *Radio Nizkor*, la red Consejo de Redacción y proyectos como Rutas del Conflicto, entre otras iniciativas emprendidas por periodistas y medios de comunicación, han llevado adelante esfuerzos que han posibilitado el acceso público a la información recogida por entidades judiciales, investigaciones periodísticas y académicas sobre la guerra en Colombia²⁷⁴. En 2018 el premio “Acceso a la información pública y periodismo de investigación” premió una investigación de la *Revista Semana* basada en informantes, entrevistas y pedidos de acceso a la información, que reveló una trama de corrupción en las Fuerzas Militares colombianas. La investigación reveló la malversación de fondos para operaciones reservadas que eran utilizados para gastos personales de jefes y para compra ilegal de equipos de vigilancia, con el fin de hacer espionaje de dirigentes políticos y sociales, o personalidades a las que algunos jefes militares percibían como enemigos.²⁷⁵

169. La ley de acceso a la información también han sido una herramienta utilizada por periodistas y organizaciones para investigar y denunciar la violencia y la impunidad de la violencia contra periodistas en el país²⁷⁶. Así, por ejemplo, tras el secuestro y asesinato de Paúl Rivas, Javier Ortega y Efraín Segarra, integrantes del equipo periodístico del diario ecuatoriano *El Comercio* ocurrido en 2018, una petición articulada por la FLIP y firmada por 178 personas, requirió al Ministerio de Defensa el acceso a un conjunto de información relacionada con el secuestro y posterior asesinato de los trabajadores del medio ecuatoriano. De acuerdo con lo informado por la FLIP, si bien la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que la información relacionada con violaciones a derechos humanos no estará sujeta a reserva, el Ministerio no entregó la información completa. Ante este hecho, la organización interpuso una tutela que fue negada en primera instancia y concedida parcialmente en segunda, con lo cual tuvo acceso a más información, inicialmente negada por el Ministerio²⁷⁷.

170. En **México**, de acuerdo con datos estadísticos procesados por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), entre 2003 y septiembre de 2018 los sujetos obligados del ámbito federal recibieron 1 millón 703 mil 333 solicitudes de acceso a la información pública²⁷⁸. En cuanto a la temática de las solicitudes de información pública y de las solicitudes de datos personales recibidas para el período octubre 2017 – septiembre 2018, la seguridad nacional representó el 0,7%²⁷⁹. Asimismo, de acuerdo con información sistematizada por la organización Artículo 19 en el país correspondiente al período 2003 -2015 “las respuestas de las autoridades encargadas de seguridad y justicia se impugnan ante el INAI tres veces más que las de los demás sujetos obligados por las leyes en materia de transparencia y acceso a la información”. Conforme indicó la organización “[e]sto es así debido a que las autoridades mencionadas tienden a reservar o negar un mayor número de solicitudes que otras autoridades. Del 100% de las solicitudes, en el 15.13% de los casos las autoridades en

²⁷³ CNN. 12 de setiembre de 2017. [Condennan por ‘chuzadas’ a alto exfuncionario en Colombia y piden investigar al expresidente Álvaro Uribe](#); Semana. 11 de setiembre de 2017. [La nueva condena a Jorge Noguera](#); CIDH. [Informe anual 2009](#). Capítulo IV. Colombia. Párr. 123 y 172.

²⁷⁴ Centro Knight para el Periodismo en las Américas. [Periodistas usan herramientas digitales para crear mapas interactivos de masacres en Colombia](#). 25 de enero de 2017; Centro Nacional de Memoria Histórica. [Rutas del conflicto: periodismo transmedia para narrar lo que nos sucedió](#). 7 de marzo de 2019. Consejo de Redacción. Investigaciones destacadas. Disponible para consulta en: <https://consejoredaccion.org/investigaciones-destacadas#page-1>

²⁷⁵ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Relatoría Especial anuncia ganadores del concurso "Acceso a la Información Pública y Periodismo de Investigación" y destaca utilización del acceso a la información por parte del periodismo](#). 30 de octubre de 2018; Semana. 14 de abril de 2018. [Exclusivo: Escándalo en las FFMM, dineros camuflados](#).

²⁷⁶ Ver por ejemplo: Claudia Julieta Duque y Marvin David Del Cid, [El silenciamiento de los periodistas y la estruendosa impunidad en Colombia](#), Informe especial para la Federación Internacional de Periodistas y su filial FSC-CCOO, Equipo Nizkor, Bogotá, 07 de agosto de 2017.

²⁷⁷ Fundación para la Libertad de Prensa. [Informe sobre el estado de la libertad de prensa en Colombia 2018](#). 2018. Pág. 54-55.

²⁷⁸ Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). [Informe de labores 2018. Diciembre de 2018](#). Pág. 37 y Cuadro 2.1.

²⁷⁹ Según precisa el informe, el INAI procesa los datos sobre la temática de las solicitudes a partir de la información que los sujetos obligados envían; el instituto no verifica si la clasificación de los rubros temáticos fue la adecuada o no, únicamente procesa los datos registrados por los sujetos obligados. Véase Gráfica 2.2.

materia de seguridad y justicia declararon la inexistencia de la información solicitada, y en el 13.54% de los casos negaron la información por ser reservada o confidencial”²⁸⁰.

171. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México dispuso en 2017 que el INAI ordene a la Procuraduría General de la República entregar los nombres de las víctimas de cada una de las averiguaciones previas concluidas sobre casos de desapariciones forzadas cometidas en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos en los años 70 y 80, descartando la posibilidad de que el acceso a dicha información pueda ser restringido en función de la protección de datos personales²⁸¹.

B) Protección de las fuentes periodísticas referidas a la seguridad nacional

172. La labor periodística y los medios de comunicación revisten una importancia fundamental para el funcionamiento de la democracia, en tanto cumplen un papel esencial para que la sociedad acceda a estar informada y pueda existir un debate público amplio y vigoroso²⁸². La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH establece de forma expresa que “[t]odo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales”. Particularmente en el caso de periodistas que cubren temas sensibles, como la corrupción y las actividades de las fuerzas de seguridad y del crimen organizado, la Relatoría Especial ha subrayado que “la protección de las fuentes confidenciales no solo contribuye al rol fundamental de vigilancia de la prensa sino que además ayuda a prevenir que los periodistas sean víctimas de actos de violencia”²⁸³.

173. Los Principios de Tshwane plantean que “[n]inguna persona que no sea funcionario público debería ser obligada a revelar una fuente confidencial o materiales no publicados en el marco de una investigación sobre la divulgación no autorizada de información a la prensa o al público”²⁸⁴. En el mismo sentido, las y los relatores y expertos para la libertad de expresión sostuvieron que “[l]as reglas normales sobre la protección de la confidencialidad de las fuentes de información de los periodistas –incluida la regla según la cual dicha confidencialidad únicamente puede levantarse cuando exista una orden judicial basada en el hecho de que el acceso a la fuente es necesario para proteger un interés público o un derecho particular imperativo que no puede ser protegido por otros medios- deben ser aplicadas en el contexto de las acciones anti-terroristas, al igual que en el resto de los casos”²⁸⁵.

174. En razón de ello, los Estados deben, adoptar las medidas necesarias para garantizar que las fuentes confidenciales y materiales relacionadas con la divulgación de información reservada

²⁸⁰ Artículo 19, Transparencia Intermitente. Los recursos de revisión del IFAI/INAI en materia de seguridad y justicia 2003-2015, de próxima aparición, pp. 24-25, citado en: Artículo 19. [Informe anual 2017. Democracia simulada, nada que aplaudir](#). Marzo de 2018. Pág. 31.

²⁸¹ Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo en Revisión 934/2016. 29 de marzo de 2017. Disponible para consulta en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=204170>; OSF. [A Victory for the Truth about Mexico's "Dirty War"](#). 8 de febrero de 2017.

²⁸² Corte IDH. [Opinión Consultiva OC-5/85](#). La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre derechos humanos). 13 de noviembre de 1985. Párr. 70-71; CIDH. [Informe anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Cap. III (Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 diciembre 2009. Párr. 166 - 170.

²⁸³ CIDH. [Informe anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Cap. III (Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia). OEA/Ser.L/V/II.149 Doc. 50 31 diciembre 2013. Párr. 54.

²⁸⁴ Open Society Foundations/Open Society Justice Initiative. [Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información \["Principios de Tshwane"\]](#). 12 de junio de 2013. Principio 48.

²⁸⁵ Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, Representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación, Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos para la Libertad de Expresión, Relatora Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos para la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información. [Declaración conjunta sobre difamación de religiones y sobre legislación anti-terrorista y anti-extremista](#). 10 de diciembre de 2008. Al respecto véase también: Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Relator Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. [Declaración conjunta sobre la libertad de expresión y el combate al extremismo violento](#). 4 de mayo de 2016. Recomendaciones. d.

sean protegidas por la ley²⁸⁶. Asimismo, en la era digital, el derecho a la reserva de las fuentes puede suponer un conjunto de obligaciones positivas adicionales tendentes a garantizar la privacidad de las comunicaciones y evitar que las acciones de vigilancia estatal resulten desproporcionadas y vulneren o pongan en riesgo estos derechos de manera directa o indirecta.

175. La privacidad de la información en la era digital debe preservarse, para lo cual los Estados deben abstenerse de vulnerar el anonimato, el cifrado de las comunicaciones y la inviolabilidad de las mismas²⁸⁷. En consecuencia, los Estados deben establecer los límites a la potestad para vigilar las comunicaciones privadas, su necesidad y proporcionalidad, de conformidad con los derechos humanos de las personas y los principios de derecho internacional. Las disposiciones sobre el registro obligatorio de tarjetas SIM y teléfonos celulares²⁸⁸ y de cualquier otra medida orientada a generar la posibilidad de interceptar las comunicaciones fuera de los parámetros habilitados por el derecho internacional también deben ser legítimas y no vulnerar la confidencialidad de las fuentes²⁸⁹.

C) Protección de denunciantes

176. A nivel global en los últimos años distintos Estados han adoptado alguna forma de protección de quienes denuncian irregularidades como parte de sus leyes nacionales²⁹⁰, sin embargo, diferentes informes han advertido acerca de las deficiencias de muchas de estas regulaciones, así como el hecho de que pocos países han adoptado protecciones integrales. La protección de denunciantes en el ámbito del sector seguridad resulta generalmente inadecuada o inexistente y se expone a quienes revelan información de interés público relacionada con el ámbito de la seguridad nacional al riesgo de sufrir sanciones y represalias en aplicación de normas sobre el secreto²⁹¹.

177. Al respecto, el Relator Especial de Naciones Unidas ha sostenido que la protección de quienes denuncian irregularidades relacionadas con el ámbito de la seguridad y la inteligencia nacionales “es muchas veces escasa, o directamente nula”²⁹² y que por lo tanto, “[q]uienes divulgan faltas de conducta en instituciones de seguridad nacional a menudo sufren represalias, como traslados o la pérdida de su empleo, la denegación o revocación de autorizaciones de seguridad e investigaciones, enjuiciamientos y la imposición de duras penas, y carecen de mecanismos de protección porque las doctrinas jurídicas apoyan una estructura en que se protege el secreto. Así, la principal función de quienes denuncian irregularidades pierde toda fuerza; la falta de protección en definitiva hace que se prive a la sociedad de acceso a información

²⁸⁶ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, [Declaración conjunta sobre programas de vigilancia y su impacto en la libertad de expresión](#), 21 de junio de 2013.

²⁸⁷ CIDH. [Informe anual 2016. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Cap. III (Estándares para una Internet libre, Abierta e incluyente). OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.17/17. 15 de marzo 2017. Párr. 231; ONU. [Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, David Kaye](#), A/HRC/29/32. 22 de mayo de 2015.

²⁸⁸ Ver: ONU. [Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, David Kaye](#), A/HRC/29/32. 22 de mayo de 2015.

²⁸⁹ CIDH. [Informe anual 2016. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Cap. III (Estándares para una Internet libre, Abierta e incluyente). OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.17/17. 15 de marzo 2017. Párr. 231.

²⁹⁰ Los instrumentos y organismos internacionales destinados a combatir la corrupción han reconocido la importancia de tener leyes de protección de denunciantes como parte de un marco efectivo contra la corrupción. Al respecto véase, por ejemplo: Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; Convención Interamericana contra la corrupción, la Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus Denunciante y Testigos de la OEA; la Convención de la Unión Africana para Prevenir y Combatir la Corrupción (2003). Asimismo, la Recomendación CM/Rec(2014)7 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre la Protección de los Denunciantes. Una sistematización de las normas internacionales en la materia puede ser consultada en: ONU-UNDOC. [Guía de recursos sobre buenas prácticas en la protección de los denunciantes](#), 2016.

²⁹¹ Al respecto véase, por ejemplo: ONU. [Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, A/70/361](#), 8 de septiembre de 2015. Párr. 27 y 43; Benjamin S. Buckland and Aidan Wills (DCAF), “[Blowing in the Wind? Whistleblower Protection in the Security Sector](#)” (working draft, September 2012), Pág. 15 -16, 110; G20 Anti-Corruption Action Plan. Protection of Whistleblowers. [Study on whistleblower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation](#), 2012. Párr. 24, 50, 65; Artículo 19. [Response to the Special Rapporteur Consultation on Protection of Journalists’ Sources and Whistleblowers](#), Junio 2015. Pág. 10 -11; Reporteros Sin Fronteras. Whistleblowers need protection. Disponible para descarga en: <https://rsf.org/es/noticias/prision-efectiva-para-un-informante-quien-se-atrevera-aun-hablar-con-los-medios>.

²⁹² ONU. [Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, A/70/361](#), 8 de septiembre de 2015. Párr. 43.

crítica sobre su gobierno y las instituciones de seguridad nacional también pierden un instrumento de rendición de cuentas”²⁹³.

178. Conforme la información recibida por esta Oficina en el marco de la consulta realizada en el marco la elaboración de este informe, la falta de protección integral para los informantes en el ámbito de la seguridad nacional, se encuentra reflejada en la legislación nacional de la región²⁹⁴.

179. Asimismo, en algunas jurisdicciones – como es el caso de Estados Unidos- la divulgación de información clasificada y la seguridad nacional ha sido un asunto extensamente debatido en los últimos años. La Relatoría Especial para la libertad de expresión de la CIDH observó con preocupación la postura asumida por la administración federal de Estados Unidos en materia de protección de las fuentes y de *whistleblowers* y los anuncios de un conjunto de medidas orientadas a detener las filtraciones gubernamentales a la prensa²⁹⁵. Si bien Estados Unidos tiene protección legal de los denunciantes en diversos ámbitos, en la práctica es criminalizada en ciertos casos, principalmente en los relacionados con la seguridad nacional. Por ejemplo, la Ley de Espionaje de 1917 [Espionage Act], se sigue aplicando y se han llevado adelante diversos procesos a informantes sobre actividades presuntamente irregulares de los organismos de seguridad nacional²⁹⁶.

180. Los organismos del sector seguridad suelen estar generalmente menos abiertos al escrutinio público y cuentan con importantes poderes para resguardar una gran cantidad de información, lo cual puede tornarlos más expuestos a la posibilidad de irregularidades. Además, cuentan con importantes poderes para llevar a cabo un conjunto de medidas en el ejercicio de sus funciones que pueden suponer una restricción o incluso una violación de los derechos humanos²⁹⁷. A efectos de garantizar una protección adecuada en estos casos, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de

²⁹³ ONU. [Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. A/70/361](#). 8 de septiembre de 2015. Párr. 43. Al respecto véase también: Benjamin S. Buckland and Aidan Wills (DCAF). [“Blowing in the Wind? Whistleblower Protection in the Security Sector”](#) (working draft, September 2012), Anexo 1. Selected Whistleblowing Cases.

²⁹⁴ Conforme indicó la Agencia de Acceso a la Información Pública de Argentina, la Ley de Acceso a la Información Pública de este país no establece un régimen de sanciones o penas para quien divulgue información clasificada. Sin embargo, cabrían las penas previstas en el Código Penal de la Nación y las normas específicas. Por su parte el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) indicó que “no existe ninguna regulación que proteja a los *whistleblowers*” que revelen información de interés público relacionada con el sector seguridad; la organización indicó que se han planteado causas penales contra quienes difunden información de interés público que fue o es secreta. La Asociación por los Derechos Civiles (ADC) destacó que el artículo 17 de la Ley de Inteligencia establece el deber de guardar el más estricto deber de confidencialidad y secreto para diversos funcionarios y que la ley no contempla excepciones de ningún tipo al deber de confidencialidad. “Esto significa por ejemplo que un agente de inteligencia que tome conocimientos de violaciones de derechos humanos durante su trabajo podría ser merecedor de cárcel, si las denunciara públicamente”. En el caso de México, según indicó el INAI, la “Ley General (de Transparencia y Acceso a la Información Pública) no prevé sanciones de manera específica por la divulgación de información relacionada con la seguridad nacional; sin embargo, establece un sistema sancionador en caso de que no se dé cumplimiento con las obligaciones establecidas en materia de transparencia y acceso a la información e, incluso, faculta a los organismos garantes para que denuncien hechos que se consideren constitutivos de delitos ante las autoridades competentes. En el caso de Honduras, el Instituto de Acceso a la Información Pública indicó que “[l]a LTAIP en su artículo 27 numeral 2, 28 y 29 determinan la normativa disciplinaria y penal para quien divulgue información clasificada como reservada por motivos de seguridad nacional”. El citado artículo 29 dispone que cuando la infracción a la ley de acceso a la información pública sea constitutiva de delito, será sancionada conforme a lo establecido en los Delitos contra la Administración Pública del Código Penal, el cual -conforme indicó el Instituto- en su artículo 346 manifiesta que “quien desobedezca a una autoridad negándose abiertamente a dar el debido cumplimiento a las sentencias, resoluciones, u órdenes dictadas dentro de los límites de su competencia será penado con reclusión de 1 a 3 años”. En el caso de Guatemala, conforme la información aportada por el Procurador de los Derechos Humanos, el artículo 67 de la Ley de Acceso a la Información Pública, contempla sanción con prisión de cinco a ocho años e inhabilitación especial por el doble de la pena impuesta y multa de cincuenta mil a cien mil Quetzales, por revelación de información confidencial o reservada; “no se contempla especial atención en relación a la información de seguridad nacional o de la divulgación por razones de interés público de información clasificada que evidencie irregularidades”.

²⁹⁵ CIDH. Informe anual 2017. [Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Párr. 593 y ss.

²⁹⁶ American University School of International Service. [The State of Whistleblower & Journalist Protections Globally: A Customary Legal Analysis of Representative Cases](#). Mayo de 2015. Párr. 204; Reporteros Sin Fronteras. [El abuso de la Espionage Act es perjudicial para la libertad de información](#). 2016; Reporteros Sin Fronteras. [Informe Anual 2013](#). Pág. 78 -80; Reporteros Sin Fronteras. [La denunciante Reality Winner, condenada a 63 meses de cárcel](#). 27 de Agosto de 2018.

²⁹⁷ Estos y otros factores son analizados en: Benjamin S. Buckland and Aidan Wills (DCAF), [“Blowing in the Wind? Whistleblower Protection in the Security Sector”](#) (working draft, September 2012), Pág. 17-20; Véase también: American University School of International Service. [The State of Whistleblower & Journalist Protections Globally: A Customary Legal Analysis of Representative Cases](#). Mayo de 2015. Párr. 3-5; Open Government Partnership. [Open Government Guide \(Transparency & Accountability Initiative\)](#). Junio 2017. Pág. 82-92.

expresión ha recomendado la adopción de una definición amplia de denunciante, para proteger a quienes están en mejor posición de conocer posibles irregularidades²⁹⁸.

181. Ante los acontecimientos relacionados con la divulgación de comunicaciones diplomáticas por parte de la organización Wikileaks y la posterior publicación de dicha información en los medios de comunicación (2010) y tras las importantes revelaciones de Edward Snowden sobre el alcance de distintos programas de vigilancia implementado por los Estados Unidos (2013), el Relator Especial de la ONU y la Relatora Especial para la libertad de expresión de la CIDH enfatizaron una serie de principios jurídicos internacionales en esta materia²⁹⁹.

182. En línea con estos principios, los Estados deberían: i) establecer regulaciones que garanticen que individuos vinculados al Estado que expongan irregularidades, hechos graves de mala administración, violación de los derechos humanos, violaciones del derecho humanitario u otras amenazas al interés público en general, estén protegidos contra sanciones legales, administrativas o relacionadas con el empleo, incluso cuando hayan actuado de una forma que viola una norma vinculante o contrato, siempre y cuando al momento de la revelación hayan tenido fundamentos razonables para creer que la información revelada era sustancialmente verdadera y exponían irregularidades o las otras amenazas arriba mencionadas³⁰⁰; ii) “Los mecanismos de vigilancia institucionales internos y externos³⁰¹ (deberían) ofrecer canales de protección eficaces a quienes denuncien irregularidades a fin de que se adopten medidas correctivas. A falta de mecanismos que otorguen protección y adopten medidas correctivas, o que

²⁹⁸ En su informe sobre la protección de las fuentes de información y los denunciantes de irregularidades (2015) el Relator Especial explicó que con frecuencia las leyes nacionales limitan la definición de denunciantes de irregularidades a quienes denuncian en el contexto de una relación de trabajo. Sin embargo, estimó que esto no resulta recomendable y adoptó la siguiente definición: una persona que denuncia irregularidades es alguien que revela datos y que, en el momento de divulgarlos, tiene la creencia razonable de que son ciertos y que constituyen una amenaza o daño a un interés público concreto, como la violación del derecho nacional o internacional, abusos de autoridad, malgasto, fraude o daño al medio ambiente, la salud o la seguridad pública. Con respecto al alcance de la definición de *whistleblower* y su diferenciación de otras categorías como fuentes periodísticas y testigos ver: Artículo 19. [Response to the Special Rapporteur Consultation on Protection of Journalists' Sources and Whistleblowers](#). Junio 2015. Pág. 10.

²⁹⁹ Relator Especial de las Naciones Unidas para la Protección y Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, [Declaración conjunta sobre Wikileaks](#). 21 de diciembre de 2010; Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. [Declaración Conjunta sobre programas de vigilancia y su impacto en la libertad de expresión](#). 21 de junio de 2013. Párr. 15-17.

Véase también; [Declaración conjunta 2004](#). 6 de diciembre 2004; [Declaración conjunta sobre Wikileaks](#). 21 de diciembre 2010.

³⁰⁰ CIDH. [Informe Anual 2017. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Cap. III (Conclusiones y Recomendaciones) OEA/Ser.L/V/II. Doc. 210/17 31 de diciembre de 2017. Párr. 22. d. Véase en igual sentido: Relator Especial para la Libertad de Opinión y Expresión de Naciones Unidas, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Relator Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH de la OEA, Relatora Especial para la Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. [Declaración Conjunta sobre la libertad de expresión y las respuestas a las situaciones de conflicto](#). 4 de mayo de 2015. Punto 5.b; ONU. [Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. A/70/361](#). 8 de septiembre de 2015. Párr. 63.

³⁰¹Al respecto el informe del Relator Especial de Naciones Unidas indicó que estos mecanismos, cuando funcionan adecuadamente, sirven para que quien toma conocimiento de la comisión de una falta de conducta procure que una autoridad competente investigue los hechos y permiten que se centre la atención oportunamente en quienes quizás se encuentren en la mejor posición para abordar los problemas, así como también proporcionan una base para lograr un equilibrio entre el interés legítimo que existe en preservar el secreto y la corrección de la falta de conducta. No obstante, destacó que los mecanismos internos presentan graves riesgos para los denunciantes. A menudo no prevén medidas sólidas que aseguren la confidencialidad y la independencia de la organización en que funcionan y colocan a los denunciantes en una situación en que pueden correr el riesgo de sufrir represalias. Atento a ello “Si los Estados tienen por finalidad establecer procedimientos de denuncia de irregularidades que reduzcan las posibilidades de que se revele información, deberían asegurarse de que los procesos para efectuar este tipo de denuncias sean eficaces y que se tenga confianza en que son plenamente independientes”. Cuando los denunciantes de irregularidades tengan “una percepción razonable” de que estos mecanismos institucionales internos no contemplan medidas de corrección y protección eficaces, deberían poder recurrir a otras dos vías externas para divulgar información, ya sea en forma no pública como por ejemplo a través un *ombudsman* o públicamente a través por ejemplo de los medios de comunicación (Cfr: [Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. A/70/361](#). 8 de septiembre de 2015. Párr. 34-38).

no lo hagan a tiempo³⁰², debería permitirse la divulgación pública³⁰³; iii) los Estados deberían garantizar que la revelación de violaciones de derechos humanos o del derecho humanitario nunca pueda dar lugar a la aplicación de sanciones de ninguna índole³⁰⁴; iv) asimismo, los Estados deberían garantizar que las medidas de protección contra las represalias se apliquen en todas las instituciones públicas, incluso las relacionadas con la seguridad nacional³⁰⁵; v) “[d]ado que la posibilidad de que se entablen acciones penales en general disuade la formulación de denuncias, los Estados deberían evitarlas, reservándolas, si acaso, a casos excepcionales en los que se haya producido un daño más grave, demostrable, a un interés legítimo concreto. En esas situaciones, es el Estado quien debería tener la carga de probar que hubo intención de causar daño, y debería permitirse que los procesados: a) tengan la posibilidad de alegar como defensa que existía un interés público superior en conocer la información, y b) tengan acceso a toda la información necesaria para organizar una defensa completa, que incluya entre otras cosas, información clasificada³⁰⁶; vi) al establecer regulaciones para la protección de denunciantes, las motivaciones del denunciante para dar a conocer los hechos deberían resultar irrelevantes “a los efectos de realizar una evaluación de su situación de persona protegida”.

183. Al respecto, tal y como ha explicado el Relator Especial de Naciones Unidas, “[n]o deberían importarse las razones por las que el denunciante da a conocer la información siempre que considere que esa información es cierta” y por tanto “[l]a aplicación de las medidas de protección debería centrarse en la información de interés público que motiva la denuncia”³⁰⁷.

184. Del mismo modo, los Principios de Tshwane (Parte VI), ofrecen algunas de las categorías de información cuya divulgación puede dar lugar a la existencia de una protección reforzada, tales como: (a) acciones criminales; (b) violaciones de los derechos humanos; (c) violaciones del derecho internacional humanitario; (d) corrupción; (e) riesgos para la salud y la seguridad pública; (f) riesgos para el medioambiente; (g) abuso de la función pública; (h) errores judiciales; (i) manejo indebido o desperdicio de recursos; (j) represalias por la difusión de las anteriores categorías de irregularidades; y (k) ocultamiento deliberado de asuntos comprendidos en alguna de las categorías anteriores³⁰⁸. Los Principios reafirman que la motivación para realizar una divulgación protegida “es irrelevante, salvo cuando se demuestre que la divulgación haya sido falsa a sabiendas”^{309 310}.

185. Finalmente, la Relatoría Especial reafirma que, bajo ninguna circunstancia, los periodistas, integrantes de medios de comunicación o miembros de la sociedad civil que tengan acceso y

³⁰² El informe del Relator Especial precisó que la existencia de procesos internos o de vigilancia que podrían ser eficaces puede volverse un factor irrelevante en ciertos casos en que existe un interés extraordinario en que se garantice el derecho a saber. Por ejemplo, podría alentarse la divulgación de graves violaciones del derecho internacional de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario o de otros derechos fundamentales en el marco constitucional o legislativo de un Estado, con independencia de que existan mecanismos internos eficaces. Lo mismo ocurre en los casos en que el valor de que la sociedad haya tomado conocimiento de esa información dependa de que la información se revele a tiempo o con suficiente urgencia. La sociedad tiene un interés primordial en que se divulguen alegaciones de que se han producido violaciones graves de normas jurídicas fundamentales, señaló (Cfr: ONU. [Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. A/70/361](#). 8 de septiembre de 2015. Párr. 38).

³⁰³ ONU. [Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. A/70/361](#). 8 de septiembre de 2015. Párr. 64.

³⁰⁴ ONU. [Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. A/70/361](#). 8 de septiembre de 2015. Párr. 64.

³⁰⁵ ONU. [Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. A/70/361](#). 8 de septiembre de 2015. Párr. 64.

³⁰⁶ ONU. [Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. A/70/361](#). 8 de septiembre de 2015. Párr. 65.

³⁰⁷ ONU. [Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. A/70/361](#). 8 de septiembre de 2015. Párr. 31. Al respecto el Principio 38 (b) de los Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información indica: “La motivación para efectuar una divulgación protegida es irrelevante, salvo cuando se demuestre que la divulgación ha sido falsa a sabiendas”.

³⁰⁸ Open Society Foundations/Open Society Justice Initiative. [Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información \[“Principios de Tshwane”\]](#). 12 de junio de 2013. Principio 37.

³⁰⁹ Open Society Foundations/Open Society Justice Initiative. [Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información \[“Principios de Tshwane”\]](#). 12 de junio de 2013. Principio 38.

³¹⁰ Open Society Foundations/Open Society Justice Initiative. [Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información \[“Principios de Tshwane”\]](#). 12 de junio de 2013. Principio 40 y 41.

difundan información reservada por considerarla de interés público, pueden ser sometidas a sanciones ulteriores³¹¹.

CAPÍTULO V- EL ROL DEL SECTOR PRIVADO

186. Conforme ha sido establecido por el sistema interamericano y es reafirmado por la Ley Modelo Interamericana sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública, este derecho también vincula a las organizaciones privadas que cumplen funciones públicas, prestan servicios públicos o ejecutan, 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 públicas mencionadas³¹².

187. El rol de las empresas de seguridad es creciente en relación con las actividades de vigilancia de las comunicaciones con fines de seguridad nacional y otros aspectos de inteligencia, militares y de defensa de los Estados, que tienen implicancias en la vigencia de los derechos humanos. Distintos organismos internacionales se han pronunciado sobre la responsabilidad de las empresas en materia de derechos humanos. En 2011, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas adoptó los “Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos”, en los que se establece que, si bien los Estados son los principales titulares de las obligaciones en materia de derechos humanos, las empresas deben abstenerse de infringir los derechos humanos de terceros y reparar las violaciones en las que tengan una participación directa o indirecta. En el cumplimiento de estos principios, las empresas deben comprometerse a prevenir violaciones directa o indirectamente vinculadas con sus operaciones, productos o servicios, y a mitigar las consecuencias incluso cuando no hayan contribuido a generarlas³¹³.

188. En línea con lo anterior, los Principios de Tshwane reconocen que “las empresas dentro del sector de seguridad nacional, incluidas las empresas militares y de seguridad privadas, tienen la responsabilidad de divulgar información con respecto a situaciones, actividades o conductas que razonablemente se puede esperar que tengan un impacto en el ejercicio de los derechos humanos³¹⁴”.

189. En tal sentido, los Estados deberían garantizar i) que las leyes de acceso a la información pública se apliquen en forma amplia y dentro de los límites establecidos precedentemente para garantizar el acceso a la información con respecto al manejo de los recursos públicos, la satisfacción de los servicios y el cumplimiento de las funciones públicas a cargo de entidades no estatales; ii) en el marco de la obligación de protección, los Estados deben promover la responsabilidad de las empresas del sector de seguridad con los derechos humanos y ejercer una supervisión adecuada con respecto al cumplimiento de las leyes orientadas al respeto de los derechos humanos por parte de las empresas y las potestades reglamentarias necesarias; iii) las empresas tienen la responsabilidad de divulgar aquella información que tenga un impacto en el ejercicio de los derechos humanos.

³¹¹ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión y Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. 21 de junio de 2013. [Declaración Conjunta sobre programas de vigilancia y su impacto en la libertad de expresión](#).

³¹² CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. Segunda edición](#). OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 9/12. 7 marzo 2011. Párr. 19 y 20; OEA. Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública. [Resolución AG/RES 2607 \(XL-O/10\)](#). 8 de junio de 2010.

³¹³ Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos. [Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”](#). 2011. Principio N° 11, Pág. 15.

³¹⁴ Open Society Foundations/Open Society Justice Initiative. Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información [“Principios de Tshwane”]. 12 de junio de 2013. Principio 1.

CAPÍTULO VI- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

190. La región registra avances importantes en el reconocimiento del derecho de acceso a la información a nivel constitucional, tanto a través de leyes que garantizan su ejercicio como así también de decisiones de tribunales nacionales y órganos garantes que revisan negativas de acceso. No obstante, la Relatoría Especial reconoce importantes desafíos, tanto para aquellos Estados que han avanzado como para aquellos que aún tienen pendiente adecuar su marco jurídico en miras a reconocer y tutelar el derecho de acceso a la información.

191. En efecto, la Relatoría Especial ha identificado obstáculos que derivan de la falta de claridad y precisión del régimen de excepciones, entre ellas la reserva o clasificación de información con la finalidad de proteger intereses legítimos de seguridad nacional. Por ejemplo, disposiciones que parecerían establecer o establecen clasificaciones genéricas y automáticas, los problemas derivados de la inadecuada interpretación y/o aplicación de la prueba de daño e interés público, y la coexistencia de regulaciones legales contradictorias con la transparencia, como leyes de inteligencia, leyes de archivos y de clasificación de intereses de seguridad nacional, de protección de datos personales, entre otras.

192. En este informe, la Relatoría Especial también relevó los graves obstáculos que han experimentado las víctimas de violaciones de derechos humanos, sus familiares y las autoridades a cargo de investigar, esclarecer la verdad, juzgar, sancionar y reparar estas violaciones, para acceder a información que reposa en los archivos de los organismos del sector seguridad y otros organismos del Estado. Así, persisten restricciones legales y *de facto* que obstaculizan el acceso público real y efectivo a los archivos cuya apertura resulta indispensable para la protección de los derechos humanos y el esclarecimiento de la verdad. Como buena práctica presente en varios países, la Relatoría Especial destaca la adopción de disposiciones expresas sobre la inoponibilidad de excepciones a la información sobre violaciones de derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

193. Si bien las leyes de acceso a la información pública y otras normas han instrumentado la obligación del Estado de divulgar proactivamente ciertas categorías de información clave, las debilidades en el cumplimiento o la falta de disposiciones que promuevan la producción y publicación proactiva de información de interés público por parte de organismos del sector seguridad, es también uno de los retos pendientes.

194. El informe también da cuenta de restricciones derivadas de la falta de supervisión de los procedimientos de clasificación de información que llevan adelante los organismos y agencias de seguridad e inteligencia, que en muchas jurisdicciones operan al margen de órganos garante del derecho de acceso a la información e incluso de las decisiones del Poder Judicial.

195. Asimismo, persisten en la región desafíos vinculados a la adopción e implementación adecuada de mecanismos para la protección de denunciantes de irregularidades y la necesidad de reforzar la protección de las fuentes periodísticas, los cuales han sido abordados en este reporte en atención a la importancia de estos mecanismos para garantizar el derecho del público a saber.

En consideración de los retos pendientes para la región que han sido relevados en este informe, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión recomienda a los Estados miembros de la OEA:

1. La legislación que regula el derecho de acceso a la información pública debe tener un alcance amplio y los Estados deben adoptar el principio de máxima divulgación y buena fe como principios rectores del derecho de acceso a la información en todos los ámbitos de la administración y el gobierno. Los organismos de inteligencia deben estar sujetos al control público y a organismos de supervisión independientes.

2. Los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias y remover los obstáculos para garantizar en su legislación y en la práctica el derecho de las personas a acceder a información relacionada con la seguridad nacional. El ejercicio de este derecho únicamente podrá ser

limitado bajo los estrictos requisitos derivados del artículo 13. 2 de la Convención Americana, bajo los parámetros en que han sido interpretados por los órganos interamericanos.

3. Las limitaciones que se impongan al acceso a la información deben ser de carácter estrictamente excepcional y cumplir con los requisitos de legalidad, necesidad y proporcionalidad estricta que se han desarrollado en este informe. 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 de información que es de interés público bajo razones de seguridad nacional. Los Estados deben 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.

4. A efectos de adoptar, adecuar o implementar las leyes nacionales y otras normas complementarias que regulen el acceso a la información y la clasificación de información relacionada con la seguridad nacional, la Relatoría Especial alienta a los Estados miembros a seguir los estándares interamericanos y a acoger los Principios de Tshwane. Es un elemento crítico establecer procedimientos formales de desclasificación de información, transparencia activa y presunción de publicidad de diversos aspectos no susceptibles de afectar en forma real y efectiva los intereses de seguridad.

5. Los Estados de la región deben avanzar en el establecimiento de una política pública al respecto a los archivos vinculados a graves violaciones a los derechos humanos, como precondition para garantizar el derecho a saber, el derecho a la verdad, la construcción de la memoria colectiva y para evitar la repetición de estos crímenes. Aunado a lo anterior, los Estados deberían arbitrar las medidas necesarias para garantizar en la legislación y en la práctica que la información relativa a graves violaciones de derechos humanos e infracciones del derecho internacional humanitario no sea clasificada por razones de seguridad nacional bajo ninguna circunstancia, ni que pueda ser ocultada o destruida.

6. Adoptar las medidas necesarias para garantizar que todos los organismos de supervisión de derechos humanos, defensorías del pueblo y tribunales judiciales, tengan acceso a los archivos de seguridad nacional --con independencia de su nivel de confidencialidad— cuando resulte relevante para desarrollar investigaciones de violaciones a los derechos humanos bajo su respectivo mandato o jurisdicción. En estos casos, igualmente deberían mantener la reserva o confidencialidad de toda la información que haya sido legítimamente clasificada de acuerdo con los estándares interamericanos, hasta que se conozcan los resultados de la investigación y se pueda evaluar la pertinencia de mantener o no la información bajo reserva.

7. Al implementar medidas para robustecer el derecho de acceso a la información y la protección de los derechos humanos, los Estados deberían considerar que existe un interés público preponderante a favor de la divulgación de información que sea conducente a garantizar la transparencia con respecto al marco, condiciones y resultados de las actividades de vigilancia del Estado, de manera consistente con los estándares internacionales. Ciertas categorías de información que permitan conocer la actuación del Estado en este campo, prevenir y detectar abusos, debería ser divulgada cuando es requerida --sin revelar los objetivos de esa vigilancia— o publicada cuando se trate de aspectos vinculados a compras y gastos en tecnología de vigilancia.

8. Promover la implementación de los principios internacionales que reconocen que las empresas de todos los sectores, incluidas las empresas militares y de seguridad privada, tienen la responsabilidad de divulgar información con respecto a situaciones, actividades o conductas que puedan razonablemente tener un impacto en el disfrute de los derechos humanos.

9. Adoptar las reformas jurídicas que resulten necesarias y garantizar el presupuesto suficiente para fortalecer la estructura institucional de supervisión de la implementación de las leyes de acceso a la información pública, de conformidad con los estándares y las

recomendaciones que emitió esta Oficina en su informe temático “Los órganos de supervisión del derecho de acceso a la información pública”.

10. Adoptar o adecuar e implementar de manera efectiva, leyes y normas complementarias para garantizar en la legislación y en la práctica el derecho de periodistas y personas que profesionalmente participan en la recolección y difusión de información al público a través de cualquier medio de comunicación, la protección de la identidad de sus fuentes de información confidenciales contra la exposición directa e indirecta, incluyendo la intromisión a través de la vigilancia.

11. Adoptar, adecuar e implementar marcos nacionales para proteger a los denunciantes de irregularidades. La ley debe garantizar que quienes expongan irregularidades, hechos graves de mala administración, violación de los derechos humanos, violaciones del derecho humanitario u otras amenazas al interés público en general, deberán ser protegidos contra sanciones legales, administrativas o relacionadas con el empleo, incluso cuando hayan actuado de una forma que viola una norma o contrato, siempre y cuando al momento de la revelación hayan tenido fundamentos razonables para creer que la información revelada era sustancialmente verdadera y exponían información sobre afectación a intereses públicos o posibles violaciones a los derechos humanos. Las medidas de protección contra las represalias deben aplicarse en las instituciones relacionadas con la seguridad nacional.

12. La Relatoría Especial reafirma la importante labor de los jueces y juezas y de los órganos garantes del acceso a la información para garantizar la protección judicial y administrativa del derecho de acceso a la información pública. En tal sentido, alienta a los Estados a garantizar y fortalecer en la legislación y en la práctica la independencia del Poder Judicial y la autonomía de los órganos garantes. Asimismo, alienta a los Estados a continuar de manera sistemática la capacitación y entrenamiento de funcionarios estatales sobre el derecho de acceso a la información pública, su alcance y protección convencional, constitucional y legal.