



El derecho de acceso a la información

1. Contenido y alcance del derecho de acceso a la información protegido por el artículo 13 de la Convención

1. El derecho de acceso a la información es una manifestación específica de la libertad de expresión protegida por el artículo 13 de la Convención Americana. Se trata de una manifestación de esta libertad que resulta particularmente importante para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los sistemas democráticos de gobierno, por lo cual ha recibido un alto grado de atención por la doctrina y la jurisprudencia internacional.

2. En términos generales, la libertad de expresión comprende el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, esto es, la libertad de información, derecho que se consagra tanto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos como en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; según ha explicado la jurisprudencia, la libertad de información es un derecho en sí mismo, y no solamente una manifestación del derecho a la libertad de expresión del cual forma parte. El artículo 13-1 de la Convención Americana dispone en este sentido que “[t]oda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”; a su turno, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH establece, en el Principio 2, que “[t]oda persona tiene el derecho a buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente en los términos que estipula el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, y que “[t]odas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información (...)”.

3. El derecho de acceso a la información se inserta dentro del marco general de la libertad de expresión. Según ha sido interpretado por la Comisión Interamericana, el artículo 13 de la Convención Americana comprende una obligación positiva en cabeza del Estado de brindar a los ciudadanos acceso a la información que está en su poder, y un derecho correlativo de las personas a acceder a la información en poder del Estado¹; en este sentido, la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la Comisión dispone, en el principio 3, que “[t]oda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla”; y en el principio 4, que “[e]l acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.”

2. Importancia y función

4. La trascendencia del derecho de acceso a la información se pone de manifiesto en tres ámbitos específicos.

¹ Corte I.D.H., *Caso de Claude Reyes y otros*. Sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C No. 151. Párr. 77. CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Claude Reyes y otros v. Chile. Transcritos en la sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C No. 151. Párr. 58 a) y b).



5. El derecho de acceso a la información es una herramienta crítica para la participación democrática, el control del funcionamiento del Estado y la gestión pública, y el control de la corrupción. En los sistemas democráticos, en los cuales la actuación del Estado se rige por los principios de publicidad y transparencia, el derecho de acceso a la información en poder del Estado es un requisito fundamental para garantizar la participación democrática, la transparencia y buena gestión pública, y el control del gobierno y de la gestión de las autoridades por la opinión pública, ya que habilita a la sociedad civil para ejercer un escrutinio a las acciones de las autoridades. El libre acceso a la información es un medio para que, en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerza sus derechos políticos; en efecto, el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información es necesario para evitar abusos de los funcionarios públicos, promover la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión estatal, y permitir un debate público sólido e informado que asegure la garantía de recursos efectivos contra los abusos gubernamentales y prevenga la corrupción. Sólo a través del acceso a la información bajo control del Estado que sea de interés público es que los ciudadanos pueden cuestionar, indagar y considerar si se está dando cumplimiento adecuado a las funciones públicas².

6. La importancia del acceso a la información pública para garantizar la transparencia, probidad y responsabilidad de la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa, así como la necesidad de proteger el derecho de acceso, han sido objeto de consenso regional en la OEA, manifestado en distintas resoluciones de la Asamblea General, o en la Carta Democrática Interamericana; igualmente, ha sido resaltado en distintos tratados multilaterales y otros instrumentos internacionales en los ámbitos Europeo y de la Organización de Naciones Unidas. Por su parte, en la Declaración Conjunta de 1999, los Relatores Especiales para la Libertad de Expresión de la ONU, la OSCE y la OEA declararon que “implícito en la libertad de expresión está el derecho de toda persona a tener libre acceso a la información y a saber qué están haciendo los gobiernos por sus pueblos, sin lo cual la verdad languidecería y la participación en el gobierno permanecería fragmentada”; y en su Declaración Conjunta de 2004, reconocieron “la importancia fundamental del acceso a la información para la participación democrática, la rendición de cuentas de los gobiernos y el control de la corrupción, así como para la dignidad personal y la eficiencia en los negocios”.

7. Por otra parte, el derecho de acceso a la información hace posible la autodeterminación individual y colectiva, en particular la autodeterminación democrática, pues tiende a asegurar que las decisiones colectivas se adopten de manera conciente e informada.

8. Finalmente, el derecho de acceso a la información es un instrumento clave para el ejercicio de otros derechos humanos, particularmente por parte de los sujetos más vulnerables.

3. Legitimación activa

9. El derecho de acceso a la información pertenece a toda persona. En principio cualquier persona tiene derecho a solicitar el acceso a la información bajo control del Estado, ya que así lo establece el artículo 13 de la Convención cuando estipula expresamente los derechos a buscar y a recibir informaciones como componentes de la libertad de expresión.

10. La Corte Interamericana ha precisado en este sentido que no es necesario acreditar un interés directo ni una afectación personal para obtener la información en poder del

² Corte I.D.H., *Caso de Claude Reyes y otros*. Sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C No. 151. Párrs. 86 y 87.



Estado, excepto en los casos en que se aplique una legítima restricción permitida por la Convención, en los términos que se explican más adelante³.

11. Por otra parte, quien accede a información bajo control del Estado tiene, a su vez, derecho a divulgar la información en forma tal que ésta circule en la sociedad para que ésta pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. El derecho de acceso a la información comparte, así, las dimensiones individual y social del derecho a la libertad de expresión; y el Estado debe garantizar ambas simultáneamente⁴.

12. En este sentido, la Comisión Interamericana ha explicado que, en virtud del artículo 13 de la Convención, el derecho al acceso a la información se debe regir por el principio de la máxima divulgación⁵. El alcance de este principio fue explicado por los Relatores Especiales sobre Libertad de Expresión de la ONU, la OEA y la OSCE en su Declaración Conjunta de 2004, en la cual se precisó que “el derecho de acceso a la información en poder de las autoridades públicas es un derecho humano fundamental que debería aplicarse a nivel nacional a través de legislación global (...) basada en el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda la información es accesible, sujeto solamente a un sistema restringido de excepciones”. En este mismo instrumento se declaró, en aplicación de igual principio, que “en caso de discrepancias o conflicto de normas, la ley de acceso a la información deberá prevalecer sobre toda otra legislación”. El principio también fue plasmado por el Comité Jurídico Interamericano en su Resolución CJI/RES.147 (LXXIII-O/08) sobre “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”, en el numeral 1, en los términos siguientes: “Toda información es accesible en principio. El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto solo a un régimen limitado de excepciones, acordes con una sociedad democrática y proporcionales al interés que los justifica. Los Estados deben asegurar el respeto al derecho de acceso a la información, adoptando la legislación apropiada y poniendo en práctica los medios necesarios para su implementación”.

4. Legitimación pasiva

13. El derecho de acceso a la información genera obligaciones, principalmente, en cabeza del Estado, de quienes lo reemplacen en cumplimiento de sus funciones o de quienes ejecuten recursos públicos. Asimismo, de conformidad con la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, las personas tienen derecho a acceder a la información personal o sobre sus bienes que repose en bancos de datos o registros privados.

14. En cuanto al acceso a la información que está en poder del Estado, debe precisarse que el deber estatal de proveer la información solicitada, o responder en forma clara cuando la información esté cobijada por alguna excepción, se predica de todos los órganos y autoridades que integran las distintas ramas del poder público, y no solamente de las que conforman la rama ejecutiva. En este sentido, reiterando la jurisprudencia existente, la Resolución del Comité Jurídico Interamericano sobre “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”⁶ precisa, en el principio 2, que “el derecho de acceso a la información se extiende a

³ Corte I.D.H., *Caso de Claude Reyes y otros*. Sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C No. 151. Párr. 77.

⁴ Corte I.D.H., *Caso de Claude Reyes y otros*. Sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C No. 151. Párr. 77.

⁵ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de *Claude Reyes y otros v. Chile*. Transcritos en la sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C No. 151. Párr. 58.c).

⁶ Comité Jurídico Interamericano. Resolución 147 del 73° Período Ordinario de Sesiones: Principios sobre el derecho de acceso a la información. 7 de agosto de 2008. Punto resolutivo 2.



todos los órganos públicos en todos los niveles de gobierno, incluyendo a los pertenecientes al poder ejecutivo, al legislativo y al poder judicial, a los órganos creados por las constituciones o por otras leyes, órganos de propiedad o controlados por el gobierno, y organizaciones que operan con fondos públicos o que desarrollan funciones públicas”.

5. Objeto del derecho

15. El ejercicio del derecho de acceso a la información recae sobre distintos tipos de datos que se encuentran, o deben encontrarse, en poder de las autoridades o de los particulares. En términos del Comité Jurídico Interamericano, en la Resolución citada sobre “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”, “el derecho de acceso a la información se refiere a toda la información significativa, cuya definición debe ser amplia, incluyendo toda la que es controlada y archivada en cualquier formato o medio”.

16. Entre los tipos de información sobre los cuales recae el derecho, sobresalen los siguientes: la información que está bajo la custodia, administración o tenencia del Estado; la información que el Estado produce, o la información que está obligado a producir; la información que está bajo poder de quienes administran los servicios públicos, y de quienes administran dineros públicos; la información que el Estado capta, y la que está obligado a recolectar en cumplimiento de sus funciones; y la información propia sobre datos personales (habeas data) o sobre bienes que se encuentra en poder de quienes administran bases de datos o registros particulares y están legalmente obligados a suministrarla.

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

17. El derecho de acceso a la información en poder del Estado genera, para las autoridades que integran las distintas ramas del poder público, distintas obligaciones bajo la Convención Americana.

18. En primer lugar, el Estado tiene la obligación de responder sustancialmente a las solicitudes de información en un plazo razonable, determinando si existe o no el derecho de acceso y, en caso de existir, proveer la información requerida. En efecto, el artículo 13 de la Convención Americana, al amparar el derecho de las personas a acceder a la información en poder del Estado, establece una obligación positiva para el Estado de suministrar dicha información, en forma tal que la persona pueda obtener y conocer esa información, o ser informada mediante una respuesta fundamentada de las razones legítimas que impiden tal acceso de conformidad con la Convención⁷. En este sentido, la Comisión Interamericana también ha precisado que la ley debe garantizar un acceso a la información pública que sea efectivo y amplio; y que en caso de contemplar excepciones, éstas no pueden conferir un nivel excesivo de discrecionalidad a los funcionarios que deciden si se divulga o no la información⁸, esto es, las excepciones “deben estar previamente fijadas por ley como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público”⁹.

19. En otras palabras, los Estados están en la obligación de proveer a las personas un recurso administrativo de acceso a la información establecido en la ley, que disponga plazos

⁷ Corte I.D.H., *Caso de Claude Reyes y otros*. Sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C No. 151, párr. 77. CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Claude Reyes y otros v. Chile. Transcritos en la sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C No. 151. Párr. 58 a) y b).

⁸ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Claude Reyes y otros v. Chile. Transcritos en la sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C No. 151. Párr. 58.d).

⁹ Corte I.D.H., *Caso de Claude Reyes y otros*. Sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C No. 151, párr. 89.



razonables para que las autoridades decidan, en forma motivada, si existe o no el derecho a acceder a la información, si la autoridad ante la cual se solicitó el acceso es competente para suministrar dicha información, y en caso de no ser competente, cuál es la autoridad facultada por la ley para ello. Este deber de consagrar un recurso administrativo de acceso a la información es la consecuencia necesaria de la consagración del derecho de acceso a la información como un derecho humano protegido por la Convención y revestido por todas las garantías que aquella provee. Asimismo, como se explica en detalle mas adelante, los Estados deben consagrar el derecho a la revisión judicial de la decisión administrativa a través de un recurso sencillo, efectivo, expedito y no oneroso, 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 solicitud¹⁰.

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

21. Esta obligación incluye el deber de no interferir con el derecho de acceso a la información de todo tipo, el cual se extiende a la circulación de información que pueda o no contar con el beneplácito personal de quienes representan en un momento dado a la autoridad estatal.

22. La segunda obligación del Estado en esta materia, es la obligación de suministrar al público la máxima cantidad de información en forma oficiosa, por lo menos en cuanto a (i) la estructura del Estado, y (ii) la información que se requiere para el ejercicio de otros derechos –por ejemplo, la que atañe a los requisitos y procedimientos en los ámbitos de las pensiones, la salud, los servicios estatales esenciales, etc.-. A este respecto, los Relatores Especiales de la ONU, la OEA y la OSCE para la Libertad de Expresión precisaron, en su Declaración Conjunta de 2004, que “las autoridades públicas deberán tener la obligación de publicar de forma dinámica, incluso en la ausencia de una solicitud, toda una gama de información de interés público”; y que “se establecerán sistemas para aumentar, con el tiempo, la cantidad de información sujeta a dicha rutina de divulgación”. También precisa el alcance de esta obligación la resolución del Comité Jurídico Interamericano sobre “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”, en la cual se establece que “los órganos públicos deben difundir información sobre sus funciones y actividades –incluyendo su política, oportunidades de consultas, actividades que afectan al público, presupuestos, subsidios, beneficios y contratos – de forma rutinaria y proactiva, aún en la ausencia de una petición específica, y de manera que asegure que la información sea accesible y comprensible”. En el mismo sentido mencionado, esta obligación incluye el deber de no interferir con el derecho de acceso a la información de todo tipo, el cual se extiende a la circulación de información que pueda o no contar con el beneplácito personal de quienes representan en un momento dado a la autoridad estatal.

¹⁰ Corte I.D.H., *Caso de Claude Reyes y otros*. Sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C No. 151, párr. 137.



23. En tercer lugar, 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. A este respecto, por ejemplo, la CIDH ya ha señalado, la obligación del Estado de producir información estadística desagregada por colectivos vulnerables. En efecto, en su informe de *Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*¹¹, la CIDH señaló que “La obligación del Estado de adoptar medidas positivas para resguardar el ejercicio de derechos sociales tiene importantes derivaciones, por ejemplo, en cuanto al tipo de información estadística que el Estado debe producir. La producción de información debidamente desagregada a efectos de determinar estos sectores desaventajados o postergados en el ejercicio de derechos, desde esta perspectiva, no es sólo un medio para garantizar la efectividad de una política pública, sino una obligación indispensable para que el Estado pueda cumplir con su deber de brindar a estos sectores atención especial y prioritaria. A modo de ejemplo, la desagregación de los datos por sexo, raza o etnia constituye una herramienta imprescindible para iluminar problemas de desigualdad”¹². En el mismo documento la CIDH recordó que “el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha precisado que es una obligación estatal la de producir bases de información a partir de las cuáles sea posible la validación de indicadores y, en general, el acceso a muchas de las garantías cubiertas por cada derecho social. Esta obligación es entonces fundamental para la exigibilidad de estos derechos”¹³. Finalmente, la CIDH¹⁴, señaló que en la legislación internacional existen obligaciones claras y explícitas de producción de información vinculada al ejercicio de derechos de sectores excluidos o históricamente discriminados¹⁵.

24. La cuarta obligación del Estado en esta materia es la de adecuar su ordenamiento jurídico interno a los estándares internacionales en materia de acceso a la información, en el sentido de (i) remover los obstáculos legales o administrativos que dificultan el acceso a la información, (ii) promover la implementación del derecho de acceso dentro de todas las entidades y autoridades que lo conforman – mediante la adopción y ejecución de normas, procedimientos y entrenamiento a las autoridades en materia de custodia, administración, archivo y suministro de la información-; y (iii) en términos generales, adoptar una política pública favorable al pleno ejercicio de este derecho. En efecto, según ha explicado la Corte Interamericana, los Estados deben contar con un marco jurídico adecuado para la protección del derecho de acceso a la información, y deben garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, con plazos claros para resolver y entregar la información, bajo el control de funcionarios debidamente capacitados en la materia¹⁶.

¹¹ OEA/Ser.L/V/II.132, Doc. 14, 19 julio 2008

¹² CIDH, *Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, OEA/Ser.L/V/II.132, Doc. 14, 19 julio 2008, Párr. 58

¹³ CIDH, *Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, OEA/Ser.L/V/II.132, Doc. 14, 19 julio 2008, Párr. 78.

¹⁴ CIDH, *Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* OEA/Ser.L/V/II.132, Doc. 14, 19 julio 2008, Parr. 81.

¹⁵ La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Para) establece la obligación del Estado de “garantizar la investigación y recopilación de estadística y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar cambios que sean necesarios”.

¹⁶ Corte I.D.H., *Caso de Claude Reyes y otros*. Sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C No. 151, párr. 163.



25. En quinto lugar, le corresponde al Estado la obligación de divulgar entre el público en general la existencia y los modos de ejercicio del derecho de acceso a la información. A este respecto afirma el Comité Jurídico Interamericano, en la resolución sobre “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”, que “deben adoptarse medidas para promover, implementar y asegurar el derecho de acceso a la información incluyendo la creación y mantenimiento de archivos públicos de manera seria y profesional, la capacitación y entrenamiento de funcionarios públicos, la implementación de programas para aumentar la importancia en el público de este derecho, el mejoramiento de los sistemas de administración y manejo de información, y la divulgación de las medidas que han tomado los órganos públicos para implementar el derecho de acceso a la información, inclusive en relación al procesamiento de solicitudes de información”¹⁷.

26. Finalmente, corresponde al Estado el deber de conservar adecuadamente la información a la cual tienen derecho de acceso las personas, mediante un sistema apropiado de gestión de archivos. En tal sentido se pronunciaron los Relatores Especiales de la ONU, la OEA y la OSCE para la Libertad de Expresión en su Declaración Conjunta de 2004, en la cual explicaron que “las autoridades públicas deberán tener la obligación de cumplir con las normas mínimas de gestión de archivos”, y que “se establecerán sistemas para promover normas más elevadas con el paso del tiempo”.

7. Limitaciones del derecho de acceso a la información

27. *Admisibilidad y condiciones de las limitaciones.* En tanto elemento constitutivo de la libertad de expresión protegida por la Convención Americana, el derecho de acceso a la información no es un derecho absoluto. Puede estar sujeto a limitaciones que sustraigan ciertos tipos de información del acceso del público. Sin embargo, tales limitaciones deben dar cumplimiento estricto a los requisitos derivados del artículo 13-2 de la Convención –esto es, las condiciones de carácter excepcional, consagración legal, objetivos legítimos, necesidad y proporcionalidad. En este preciso sentido, dispone el principio 4 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH que “[e]l acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.” Además, en criterio de la jurisprudencia interamericana, deben proveerse recursos administrativos y judiciales sencillos, efectivos, expeditos y no onerosos para efectos de controvertir las decisiones de las autoridades que impidan acceder a la información en casos concretos¹⁸.

28. Corresponde al Estado demostrar que al establecer restricciones al acceso a la información bajo su control, ha cumplido con los requisitos establecidos en la Convención – sentido en el cual se pronunció el Comité Jurídico Interamericano en su resolución sobre los “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”, al establecer que “la carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada”. En criterio de la Corte Interamericana, el establecimiento de restricciones al derecho de acceso a la información bajo control del Estado, a través de la práctica de las autoridades y sin cumplimiento de los requisitos establecidos en la Convención Americana, (a) crea un campo fértil para la actuación discrecional y arbitraria del Estado en la clasificación de informaciones como secretas, reservadas o confidenciales, (b) genera

¹⁷ Comité Jurídico Interamericano. Resolución 147 del 73º Período Ordinario de Sesiones: Principios sobre el derecho de acceso a la información. 7 de agosto de 2008. Principio 10.

¹⁸ Corte I.D.H., *Caso de Claude Reyes y otros*. Sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C No. 151, párr. 137.



inseguridad jurídica respecto del ejercicio de dicho derecho, y (c) genera inseguridad jurídica sobre el alcance de las facultades estatales para restringirlo¹⁹.

29. *Carácter excepcional de las limitaciones.* En atención al principio de la máxima divulgación, la ley debe garantizar un acceso a la información pública que sea efectivo y lo más amplio posible; y en caso de contemplar excepciones, éstas no deben convertirse en la práctica en la regla general.

30. *Consagración legal de las excepciones.* En primer lugar, tratándose de un derecho consagrado en el artículo 13 de la Convención, las limitaciones del derecho a buscar, recibir y divulgar información deben estar previa y expresamente fijadas en una ley, en tanto medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público; y su consagración debe ser lo suficientemente clara y precisa como para no conferir un nivel excesivo de discrecionalidad a los funcionarios que deciden si se divulga o no la información²⁰. En criterio de la Corte Interamericana, tales leyes deben haber sido dictadas “por razones de interés general”, en función del bien común en tanto elemento integrante del orden público en un Estado democrático. Se aplica a este respecto la definición de la Corte Interamericana en la Opinión Consultiva OC 6/86, según la cual la expresión “leyes” no significa cualquier norma jurídica, sino actos normativos generales adoptados por el órgano legislativo constitucionalmente previsto y democráticamente elegido, según los procedimientos establecidos en la Constitución, ceñidos al bien común²¹. De igual forma resulta relevante el principio 6 de la Resolución del Comité Jurídico Interamericano relativa a los “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”, el cual establece que “las excepciones al derecho de acceso a la información deben ser establecidas por la ley, ser claras y limitadas”.

31. *Objetivos legítimos bajo la Convención Americana.* Las leyes que establecen limitaciones al derecho de acceso a la información bajo control del Estado deben responder expresamente a un objetivo permitido por la Convención Americana en el artículo 13.2, esto es: asegurar el respeto a los derechos o la reputación de los demás, proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas²².

32. *Necesidad y proporcionalidad de las limitaciones.* Las limitaciones impuestas al derecho de acceso a la información – como toda limitación que se imponga a cualquiera de las derivaciones del derecho a la libertad de Expresión - deben ser necesarias en una sociedad democrática para satisfacer un interés público imperativo; entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, se debe escoger la que restrinja en menor escala el derecho protegido, y la restricción ha de ser (i) conducente para alcanzar su logro, (ii) proporcional al interés que la justifica, y (iii) interferir en la menor medida posible en el ejercicio efectivo del derecho. Específicamente en relación con el requisito de proporcionalidad, la Comisión Interamericana ha establecido que cualquier restricción en el acceso a la información en poder del Estado, para ser compatible con la Convención, debe superar una prueba de proporcionalidad en tres pasos: (a) debe estar relacionada con uno de los objetivos legítimos que la justifican; (b) debe demostrarse que la divulgación de la información efectivamente amenaza con causar un perjuicio sustancial a

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

²⁰ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Claude Reyes y otros v. Chile. Transcritos en la sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C No. 151. Párr. 58.f).

²¹ Corte I.D.H., *Caso de Claude Reyes y otros*. Sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C No. 151, párr. 89.

²² Corte I.D.H., *Caso de Claude Reyes y otros*. Sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C No. 151, párr. 90.



ese objetivo legítimo; y (c) debe demostrarse que el perjuicio al objetivo es mayor que el interés público en contar con la información.

33. *Deber de justificar con claridad las respuestas negativas a las peticiones de acceso a la información bajo control del Estado.* Por otra parte, en caso de que exista un motivo permitido por la Convención para que el Estado limite el acceso a la información bajo su poder, la persona que solicita el acceso debe recibir una respuesta fundamentada sobre la negativa que le permita conocer las razones precisas por las cuales el acceso no es posible²³. Según ha explicado la Comisión Interamericana, si el Estado deniega el acceso a información, debe proveer explicaciones suficientes sobre las normas jurídicas y las razones que sustentan tal decisión, demostrando que la decisión no fue discrecional o arbitraria, para que las personas puedan determinar si tal negativa cumple con los requisitos establecidos en la Convención²⁴. En este mismo sentido la Corte Interamericana ha precisado que la negativa a proveer acceso a la información pública que no está fundamentada, explicando con claridad los motivos y normas en que se basa, también constituye una violación del derecho al debido proceso protegido por el artículo 8.1. de la Convención, puesto que las decisiones adoptadas por las autoridades que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente justificadas, o de lo contrario serían decisiones arbitrarias²⁵.

34. *Deber de proveer un recurso judicial para controvertir las respuestas negativas a las peticiones de acceso a la información.* Cuando el recurso administrativo de acceso a la información no sea efectivo para lograr tal acceso, las personas deben contar con un recurso judicial que les permita someter a la decisión de un órgano jurisdiccional la existencia de un título jurídico que les faculte en ese caso concreto para conocer la información que solicitan. En efecto, según ha determinado la Corte interamericana, el Estado debe garantizar que, en los casos de denegación de acceso a la información bajo control estatal, exista un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo, que permita (a) resolver el fondo de la controversia para determinar si se produjo una vulneración del derecho de acceso, y (b) en caso de encontrar tal vulneración, ordenar al órgano correspondiente la entrega de la información; en estos casos, los recursos deben ser sencillos y rápidos, pues la celeridad en la entrega de la información es indispensable. En caso de no contar con tales recursos judiciales, los Estados deben crearlos, o existe una violación adicional del artículo 25 de la Convención (derecho a la protección judicial). Más aún, las decisiones judiciales que resuelvan tales recursos deben estar justificadas en forma adecuada; si se acude a recursos judiciales de protección para acceder a la información bajo control del Estado y las decisiones judiciales correspondientes no están debidamente fundamentadas, también se violan los artículos 25 y 8 de la Convención, además del artículo 13²⁶. En este mismo sentido se pronunció el Comité Jurídico Interamericano en sus “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”, al disponer que “todo individuo debe tener el derecho de recurrir cualquier negativa u obstrucción de acceso a la información ante una instancia administrativa. También debe existir el derecho de apelar las decisiones de este órgano administrativo ante los tribunales de justicia”.

35. Los Relatores Especiales de la ONU, la OEA y la OSCE, en su Declaración Conjunta de 2004, efectuaron una formulación sintética de los requisitos que deben cumplir las

²³ Corte I.D.H., *Caso de Claude Reyes y otros*. Sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C No. 151, párr. 77.

²⁴ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Claude Reyes y otros v. Chile. Transcritos en la sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C No. 151. Párr. 58.c) y d).

²⁵ Corte I.D.H., *Caso de Claude Reyes y otros*. Sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C No. 151, párr. 120.

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



limitaciones al derecho de acceso a la información, y profundizaron en algunos temas atinentes a la información “reservada” o “secreta” y las leyes que establecen tal carácter, así como los funcionarios obligados legalmente a guardar su carácter confidencial. Allí establecieron los Relatores Especiales, en términos generales: (i) que “el derecho de acceso a la información deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones cuidadosamente adaptado para proteger los intereses públicos y privados preponderantes, incluida la privacidad”, que “las excepciones se aplicarán solamente cuando exista el riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información”, y que “la autoridad pública que procure denegar el acceso debe demostrar que la información está amparada por el sistema de excepciones”; (ii) que “aquellos que soliciten información deberán tener la posibilidad de apelar cualquier denegación de divulgación de información ante un órgano independiente con plenos poderes para investigar y solucionar dichos reclamos”; y (iii) que “las autoridades nacionales deberán tomar medidas activas a fin de abordar la cultura del secretismo que todavía prevalece en muchos países dentro del sector público”, lo cual “deberá incluir el establecimiento de sanciones para aquellos que deliberadamente obstruyen el acceso a la información”, y que “también se deberán adoptar medidas para promover una amplia sensibilización pública sobre la ley de acceso a la información”. En esta misma Declaración Conjunta de 2004 se abordó en mayor detalle el tema de la información confidencial o reservada y la legislación que regula el secreto, declarando: (iv) que “se deberán tomar medidas inmediatas a fin de examinar y, en la medida necesaria, derogar o modificar la legislación que restrinja el acceso a la información a fin de que concuerde con las normas internacionales en esta área, incluyendo lo reflejado en esta Declaración Conjunta”; (v) que “las autoridades públicas y funcionarios tienen la responsabilidad exclusiva de proteger la confidencialidad de la información secreta legítimamente bajo su control”, que “otros individuos, incluidos los periodistas y representantes de la sociedad civil, no deberán estar nunca sujetos a sanciones por la publicación o ulterior divulgación de esta información, independientemente de si ha sido filtrada o no, a no ser que cometan fraude u otro delito para obtener la información”, y que “las disposiciones del derecho penal que no limitan las sanciones por la divulgación de secretos de Estado para aquellos que están oficialmente autorizados a manejar esos secretos deberán ser derogadas o modificadas”; (vi) que “cierta información puede ser legítimamente secreta por motivos de seguridad nacional o protección de otros intereses preponderantes”, pero que “sin embargo, las leyes que regulan el secreto deberán definir con exactitud el concepto de seguridad nacional y especificar claramente los criterios que deberán utilizarse para determinar si cierta información puede o no declararse secreta, a fin de prevenir que se abuse de la clasificación ‘secreta’ para evitar la divulgación de información que es de interés público”, por lo cual “las leyes que regulan el secreto deberán especificar con claridad qué funcionarios están autorizados para clasificar documentos como secretos y también deberán establecer límites generales con respecto al período de tiempo durante el cual los documentos pueden mantenerse secretos”, e igualmente “dichas leyes deberán estar sujetas al debate público”; y (vii) finalmente, que “los denunciantes de irregularidades (‘wistleblowers’), son aquellos individuos que dan a conocer información confidencial o secreta a pesar de que tienen la obligación oficial, o de otra índole, de mantener la confidencialidad o el secreto” – respecto de quienes se declaró que “los denunciantes que divulgan información sobre violaciones de leyes, casos graves de mala administración de los órganos públicos, una amenaza grave para la salud, la seguridad o el medio ambiente, o una violación de los derechos humanos o del derecho humanitario deberán estar protegidos frente a sanciones legales, administrativas o laborales siempre que hayan actuado de ‘buena fe’”.

36. Siguiendo esta misma línea, en la Declaración Conjunta de 2006, los Relatores Especiales afirmaron que “no debe atribuirse responsabilidad a los periodistas que publican información clasificada o confidencial cuando no hayan cometido ilícito alguno en obtenerla. Corresponde a las autoridades públicas proteger la información legítimamente confidencial que manejan”.



37. El tema de la información “reservada” o “secreta” fue objeto de un pronunciamiento específico por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en otro ámbito conexo al del acceso a la información por los ciudadanos, a saber, el de el aporte de información sobre violaciones graves de derechos humanos a las autoridades judiciales y administrativas encargadas de adelantar los procesos correspondientes a su esclarecimiento y a la administración de justicia frente a las víctimas. En el caso de *Myrna Mack Chang v. Guatemala*²⁷, se demostró ante la Corte que el Ministerio de la Defensa Nacional se había negado a proporcionar algunos documentos relacionados con el funcionamiento y la estructura del Estado Mayor Presidencial ante reiteradas solicitudes del Ministerio Público y de los jueces de la Nación, requeridos para adelantar las investigaciones por ejecución extrajudicial, invocando el secreto de Estado regulado por el artículo 30 de la Constitución guatemalteca. En criterio de la Corte Interamericana, “en caso de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o proceso pendientes”. A este respecto, la Corte hizo suyas las consideraciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual había alegado ante el tribunal que “en el marco de un procedimiento penal, especialmente cuando se trata de la investigación y persecución de ilícitos atribuibles a las fuerzas de seguridad del Estado, surge una eventual colisión de intereses entre la necesidad de proteger el secreto de Estado, por un lado, y las obligaciones del Estado de proteger a las personas de los actos ilícitos cometidos por sus agentes públicos y la de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de los mismos, por el otro lado. (...) Los poderes públicos no pueden escudarse tras el manto protector del secreto de Estado para evitar o dificultar la investigación de ilícitos atribuidos a los miembros de sus propios órganos. En casos de violaciones de derechos humanos, cuando los órganos judiciales están tratando de esclarecer los hechos y juzgar y sancionar a los responsables de tales violaciones, el ampararse en el secreto de Estado para entregar información requerida por la autoridad judicial puede ser considerado como un intento de privilegiar la ‘clandestinidad del Ejecutivo’ y perpetuar la impunidad. // Así mismo, cuando se trata de la investigación de un hecho punible, la decisión de calificar como secreta la información y de negar su entrega jamás puede depender exclusivamente de un órgano estatal a cuyos miembros se les atribuye la comisión del hecho ilícito. (...) De esta manera, lo que resulta incompatible con un Estado de Derecho y una tutela judicial efectiva ‘no es que haya secretos, sino estos secretos escapen de la ley, esto es, que el poder tenga ámbitos en los que no es responsable porque no están regulados jurídicamente y que por tanto están al margen de todo sistema de control...’”. En este contexto, para la Corte Interamericana la negativa del Ministerio de la Defensa Nacional a aportar los documentos que se le habían pedido por los jueces y el Ministerio Público, alegando el secreto de Estado, fue constitutivo de obstrucción a la justicia.

²⁷ Corte I.D.H., *Caso de Myrna Mack Chang*. Sentencia del 25 de noviembre de 2003, Serie C No. 101, párrs. 180 a 182.