

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 132
6 junio 2022
Original: español

INFORME No. 129/22
PETICIONES 23-11, 53-11 y 575-13
INFORME DE ADMISIBILIDAD

MARIANNA BELALBA Y OTROS
VENEZUELA

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 6 de junio de 2022.

Citar como: CIDH, Informe No. 129/22. Peticiones 23-11, 53-11 y 575-13. Admisibilidad.
Mariana Belalba y otros. Venezuela. 6 de junio de 2022.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Marianna Belalba, Antonio Puppio, Marino Alvarado Betancourt y Carlos Correa
Presunta víctima:	Marianna Belalba, Antonio Puppio, Marino Alvarado Betancourt y Carlos Correa
Estado denunciado:	República Bolivariana de Venezuela
Derechos invocados:	Artículos 13 (Libertad de pensamiento y de expresión) y 25 (protección judicial) de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH¹

Presentación de la petición:	23-11: 8 de enero de 2011 53-11: 15 de enero de 2011 575-13: 4 de abril de 2013
Información adicional en etapa de estudio	23-11: n/a 53-11: 13 de marzo de 2013 575-13: n/a
Notificación de la petición al Estado:	23-11: 20 de abril de 2017 53-11: 25 de abril de 2017 575-13: 27 de abril de 2017
Primera respuesta del Estado:	23-11: 18 de septiembre de 2018 53-11: 18 de septiembre de 2018 575-13: 22 de agosto de 2018
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	23-11: 10 de diciembre de 2018, 30 de junio 2020 53-11: 15 de enero de 2019 575-13: 19 de marzo de 2019,
Advertencia de archivo	23-11: 5 de noviembre de 2018 53-11: 15 de octubre de 2018 575-13: 9 de octubre de 2018
Respuesta a advertencia de archivo	23-11: 6 de noviembre de 2018 53-11: 30 de noviembre de 2018 575-13: 29 de octubre de 2018

III. COMPETENCIA

Competencia <i>Ratione personae</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione loci</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione temporis</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione materiae</i>:	Sí, Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada el 9 de agosto de 1977

IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:	No
--	----

¹ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

Derechos declarados admisibles:	Artículos 8 (garantías judiciales), 13 (Libertad de pensamiento y de expresión) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en relación con sus artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno)
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, en los términos de la Sección VI
Presentación dentro de plazo:	Sí, en los términos de la Sección VI

V. HECHOS ALEGADOS

Consideraciones preliminares

1. Las tres peticiones consideradas en el presente informe están relacionadas con la alegada violación de los derechos humanos de Marianna Belalba, Antonio Puppio, Marino Alvarado Betancourt y Carlos Correa debido a la falta de respuesta ante solicitudes de información realizadas a tres instituciones públicas y la falta a un recurso adecuado para acudir ante dicha falta de respuesta. Las tres peticiones fueron presentadas a la CIDH por los mismos peticionarios, pidiéndose en ambas que se declara internacionalmente responsable al Estado venezolano por violación de los mismos artículos de la Convención Americana.

2. La CIDH decidió que se aplique el Artículo 29.5 de su Reglamento, que la faculta para acumular y tramitar conjuntamente peticiones que tienen elementos comunes relevantes, debido a que ambas peticiones se refieren a idénticos hechos, diferenciándose únicamente en cuanto a las entidades a las que solicitaron información. Por tratarse de los mismos presuntos hechos, y por existir identidad de peticionarios y reclamaciones, la CIDH ha decidido en el presente informe acumular las tres peticiones, para que en lo sucesivo sean tramitadas a través de un mismo procedimiento. El Artículo 29.5 del Reglamento de la CIDH dispone: *“Si dos o más peticiones versan sobre hechos similares, involucran a las mismas personas, o si revelan el mismo patrón de conducta, la Comisión las podrá acumular y tramitar en un mismo expediente”*.

Hechos expuestos en las peticiones y contestación de Venezuela

3. La parte peticionaria alega la responsabilidad internacional de la República Bolivariana de Venezuela por la violación de sus derechos a la libertad de expresión y pensamiento en su dimensión social, a través del derecho de acceso a la información pública; y la vulneración a la protección judicial, en virtud de no haber obtenido respuesta a su solicitud de información y posterior rechazo *in limine* del recurso intentado para satisfacer su derecho. A continuación, se detallan estas solicitudes de información:

Solicitud presentada ante el Ministerio del Poder Popular para la Salud

4. Los peticionarios expresan que el Ministerio del Poder Popular para la Salud (en adelante “el Ministerio de Salud” o “el Ministerio”) tiene la obligación de emitir boletines epidemiológicos semanales, desde 1936; sin embargo, a partir de 2007 su difusión fue interrumpida. Consideran que esto afecta a la población en general, quienes tienen derecho a saber. Por ello, el 20 de julio de 2009 los peticionarios realizaron una solicitud de información, consistente en:

Los boletines epidemiológicos correspondientes al mes de enero, febrero, marzo, abril, mayo y junio de 2009. Los boletines epidemiológicos, insumo de vital importancia para los trabajadores de la salud y ciudadanos en general a fin de estar debidamente informados sobre la existencia de enfermedades epidémicas, para tomar las precauciones necesarias, minimizar el contagio y en consecuencia garantizar el derecho a la salud de la población.

5. Expresan que, según la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el plazo para responder a su solicitud era de veinte días hábiles. Ante la falta de respuesta, el 24 de agosto de 2009 reiteraron su solicitud de información. Sin embargo, el plazo de veinte días volvió a vencer y no obtuvieron respuesta alguna.

6. Los peticionarios acudieron ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia el 29 de octubre de 2009, para presentar un amparo constitucional, por vulneración a los derechos de petición, salud y acceso a la información pública. El fundamento de esta demanda fue la falta de respuesta por parte del Ministerio de Salud a sus solicitudes de información. El 9 de julio de 2010 la Sala Constitucional emitió la sentencia N° 697 en la que declaró inadmisibles las acciones interpuestas, puesto que consideró que, según la jurisprudencia constitucional, para que el amparo resulte admisible es necesario que hayan sido agotados los mecanismos procesales existentes sin que se haya logrado la tutela merecida. Los peticionarios alegan que con esta resolución se desnaturalizó jurisprudencialmente el recurso de amparo, además denuncian que el recurso de abstención o carencia no es idóneo y resaltaron la ausencia de legislación interna que establezca un recurso judicial adecuado y efectivo para impugnar las denegatorias de información pública.

7. Las presuntas víctimas alegan que el Director de Epidemiología del Ministerio de Salud brindó declaraciones ante un medio de comunicación, en las que expresó: *“Si empiezan a utilizar el boletín epidemiológico para desestabilizar, para el golpismo o para el terrorismo, no podemos permitir que con nuestro propio instrumento que estamos empleando para la toma de decisiones y la mejora de la salud del pueblo, vengan los medios de comunicación a hacer oposición y hagan terrorismo mediático, y le creen un problema de salud mental a la población venezolana”*².

8. El Estado venezolano manifiesta que la petición no cumplió con los requisitos de agotamiento de recursos internos, dado que la peticionaria debió haber acudido a la jurisdicción contenciosa administrativa, según el art. 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; el art. 26.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia; y los arts. 9.2, 23.3 y 26 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, en consecuencia debió haber utilizado el recurso de abstención o carencia de la administración pública. También alega que los mismos peticionarios han presentado otra petición ante la CIDH en la que informan que sí acudieron a la jurisdicción contenciosa administrativa ante la falta de respuesta a sus solicitudes de información; petición en la cual los peticionarios denuncian el retardo para emitir una decisión.

Solicitud presentada ante la Contraloría General de la República

9. Los peticionarios expresan que la Contraloría General de la República (en adelante “la Contraloría”) es un órgano constitucionalmente autónomo, integrante del Poder Ciudadano y rector del Sistema Nacional de Control Fiscal, encargado de velar por la buena gestión y el correcto uso del patrimonio público. Ante esta institución, los peticionarios presentaron una solicitud de información el 13 de noviembre de 2008, la cual fue recibida por la Unidad de Correspondencia de la Contraloría y se le colocó el número correlativo 12264, la solicitud de información consistió en: *“i) ¿Cuál es el salario base y otras erogaciones que devenga usted como Contralor General de la República?; y, ii) Copia de la tabla de remuneraciones aplicadas al personal que labora en la institución”*.

10. Tomando en cuenta que, como ya se indicó, según la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el plazo para dar respuesta a su solicitud es de veinte días hábiles. Los peticionarios reiteraron su solicitud de información el 11 de febrero de 2009. La Contraloría, por su parte, respondió el 13 de febrero de 2009 por medio del oficio emitido por la Dirección de Recursos Humanos, en su respuesta expresó:

Estimo imperativo indicarle que las interrogantes de su comunicación implican una invasión de la esfera privada de los funcionarios públicos, que se encuentran protegidos, como todo ciudadano, por el derecho al honor y privacidad, consagrado en el artículo 60 de nuestra Carta Magna, por lo que no están cubiertas por el derecho constitucional de petición y oportuna respuesta. En consecuencia, las mismas, excede el ámbito objetivo de potestades y facultades otorgadas por el sistema jurídico venezolano, en el ejercicio del cargo que la máxima autoridad de este Organismo ostenta³.

² El Universal, 25 de septiembre de 2009. En http://www.eluniversal.com/2009/09/25/pol_apo_los_argumentos_cara_1585827.shtml

³ Oficio N° 1-04-217, emitido por la Dirección de Recursos Humanos de la Contraloría General de la República, el 13 de febrero de 2009.

11. Ante esta denegatoria formal de información, los peticionarios acudieron ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia el 12 de agosto de 2009, para presentar un amparo constitucional, por vulneración al derecho de acceso a la información pública. El 15 de julio de 2010 esta instancia declaró improcedente *in limine litis* la acción de amparo, alegando que sí se respondió la solicitud de información, la cual habría sido debidamente motivada de conformidad con la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

12. Los peticionarios alegan que con dicha resolución se desnaturalizó jurisprudencialmente el recurso de amparo, además denuncian que el recurso de abstención o carencia no es idóneo y resaltaron la ausencia de legislación interna que establezca un recurso judicial adecuado y efectivo para impugnar las denegatorias de información pública.

13. El Estado, por su parte, reiteró lo expuesto en la petición 23-11, alegando que los peticionarios no cumplieron con los requisitos de agotamiento de recursos internos, dado que la peticionaria debió haber acudido a la jurisdicción contenciosa administrativa, según el art. 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; el art. 26.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia; y los arts. 9.2, 23.3 y 26 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, en consecuencia debieron haber utilizado el recurso de abstención o carencia de la administración pública. También alega que los mismos peticionarios han presentado otra petición ante la CIDH en la que informan que sí acudieron a la jurisdicción contenciosa administrativa ante la falta de respuesta a sus solicitudes de información; petición en la cual los peticionarios denuncian el retardo para emitir una decisión.

Solicitud presentada ante Venezolana de Televisión CA.

14. El 17 de agosto de 2010 los peticionarios realizaron una solicitud de información, ante Mauricio Rodríguez, en su carácter de Presidente de Venezolana de Televisión, C.A, la solicitud de información consistió en:

i) Desde el 3 de agosto de 2010, en el canal del Estado, y de todas las venezolanas y venezolanos, Venezolana de Televisión C.A. (VTV) se han transmitido: (i) un micro de tv; y (ii) un “micro animado” [...] sobre la organización de derechos humanos Asociación Civil Espacio Público y su director ejecutivo, Carlos Correa, en el cual se estigmatiza el derecho de las organizaciones a recibir cooperación internacional que éstas legítimamente usan para actividades inherentes a la promoción y defensa de derechos humanos. En consecuencia, solicitaron información sobre los siguientes particulares relacionados con los micros mencionados: 1. ¿Bajo qué modalidad se definió la pauta para realizar este tipo de transmisión? a. ¿A qué criterio responde la transmisión de los mismos? 2. ¿Quién decidió dentro o fuera de VTV la elaboración de estos micros? 3. ¿Cuál es el costo, por separado, de la elaboración de cada uno de los dos (2) programas de micros? 4. ¿Quién preparó estos programas? En caso de ser una persona o ente diferente a VTV: ¿Quién contrató los mismos por VTV, o por el otro ente o persona? 5. ¿Bajo qué partida presupuestaria de VTV se pagó la realización del “micro animado”? 6. ¿Quién es la persona que realizó la animación? ¿Es personal de planta del canal VTV o es personal contratado? 7. ¿Cuál es, por separado, el número de oportunidades para la fecha, en las que se han transmitidos ambos micros, y en qué horarios? 8. ¿Cuál es el costo de transmisión de los mencionados micros o cuñas basados en los precios que cobraría el canal para su difusión? 9. ¿Quiénes son las personas responsables de ordenar la mencionada transmisión? Tanto en VTV, como en otras instancias públicas o privadas”.

15. Ante la falta de respuesta, y transcurrido el plazo de veinte días ya referido, los peticionarios acudieron el 8 de diciembre de 2010 al Juzgado Distribuidor Superior en lo Civil y en lo Contencioso Administrativo de la Región Capital para interponer una acción de amparo constitucional. Así, el 13 de diciembre de 2010 el Juzgado Superior Primero en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Capital declaró inadmisibile la solicitud de amparo, alegando que no era el recurso idóneo para el restablecimiento del derecho.

16. Los peticionarios alegan que con dicha resolución se desnaturalizó jurisprudencialmente el recurso de amparo, además denuncian que el recurso de abstención o carencia no era idóneo, e insisten en la ausencia de legislación interna que establezca un recurso judicial adecuado y efectivo para impugnar las denegatorias de información pública. En consecuencia, el 17 de diciembre de 2010 presentaron un recurso de

apelación alegando que el amparo es autónomo y es el único medio eficaz, idóneo y breve para obtener el restablecimiento de los derechos señalados. Sin embargo, el 10 de febrero de 2011 la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo declaró sin lugar el recurso de apelación y confirmó la sentencia del 13 de diciembre de 2010, esta decisión le fue notificada a los recurrentes el 3 de marzo de 2011.

17. Días después, el 11 de marzo de ese año los peticionarios interpusieron un recurso de abstención o carencia, ante las Cortes Contencioso Administrativas, alegando la falta de una oportuna y adecuada respuesta a la solicitud del 17 de agosto de 2010. Así, el 16 de febrero de 2012 la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo dictó sentencia, en la que declaró su competencia para conocer el recurso y lo declaró inadmisibles, bajo el argumento de caducidad de la acción. Posteriormente, el 6 de junio de 2012 la Sala Político Administrativa dictó sentencia declarando sin lugar la apelación interpuesta, en su fundamentación coincidió que no hubo caducidad, pero determinó que los peticionarios debieron acreditar “gestiones” realizadas ante VTV para obtener respuesta. El 5 de octubre de 2012 se les notificó la decisión de la Sala.

18. El Estado, por su parte, expresó que la petición fue presentada fuera del plazo de seis meses establecido en la Convención Americana (art. 46.1.b), por considerar que la petición fue presentada diez meses después de haberse agotado los recursos internos, dado que, a criterio del Estado, el 6 de junio de 2012 fue emitida y publicada la sentencia de la Sala Político Administrativa. También considera el Estado que existe falta de caracterización en virtud que consideran el caso una mera discrepancia del peticionario con la interpretación de las autoridades judiciales venezolanas.

VI. ANÁLISIS DE AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

19. Como se ha detallado en la sección previa del presente informe, los peticionarios presentaron tres solicitudes de información ante tres entidades públicas: a) el 20 de julio de 2009 ante el Ministerio del Poder Popular para la Salud; b) el 13 de noviembre de 2008 ante la Contraloría General de la República; y, c) el 17 de agosto de 2010 ante Venezolana de Televisión, C.A. En los tres casos estas autoridades no respondieron a la solicitud dentro del plazo legal de veinte días, de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Por lo que los peticionarios presentaron recursos judiciales ante esta denegatoria. En este sentido, respecto de las tres solicitudes los peticionarios presentaron acciones de amparo; las que fueron resueltas respectivamente por medio de las siguientes decisiones finales: a) el 9 de julio de 2010 la Sala Constitucional emitió una sentencia que declaró inadmisibles la acción interpuesta por la falta de respuesta ante el Ministerio del Poder Popular para la Salud; b) el 15 de julio de 2010, la Sala Constitucional declaró improcedente la acción de amparo relacionada con la solicitud de información presentada ante la Contraloría General de la República; y, c) el 5 de octubre de 2012, la Sala Político Administrativa declaró sin lugar la apelación interpuesta, determinando que no se acreditó las gestiones realizadas ante Venezolana de Televisión C.A.

20. En todos estos casos el Estado ha controvertido que los peticionarios debieron agotar primero el recurso de abstención o carencia ante la jurisdicción contencioso administrativo antes de acudir a la vía de amparo; sin embargo, el Estado no ha demostrado por qué este recurso es adecuado o eficaz. Al respecto, la Comisión recuerda que toda vez que un Estado alega la falta de agotamiento de los recursos internos no solamente tiene la carga de identificar cuáles serían los recursos no agotados, sino que además debe demostrar que estos resultan adecuados para subsanar la violación alegada, vale decir, que la función de esos recursos dentro del sistema del derecho interno es idónea para proteger la situación jurídica infringida⁴. En el presente caso, el Estado de Venezuela no ha proporcionado tal información, por lo cual la Comisión no tiene elementos para determinar si la vía mencionada realmente resultaba adecuada y efectiva.

21. La Comisión observa además que en ninguna de las decisiones de denegatoria de amparo los tribunales internos indicaron a los peticionarios que tenían que haber agotado específicamente el recurso de abstención o carencia, sino que se limitaron a indicar que para que el amparo resulte admisible era necesario que hayan sido agotados los mecanismos procesales existentes sin que haya sido lograda la tutela requerida. Además, los peticionarios alegan que los recursos no son adecuados ni efectivos, porque en Venezuela no existe

⁴ CIDH, Informe No. 26/16, Petición 932-03 (Admisibilidad), Rómulo Jonás Ponce Santamaría, Perú, 15 de abril de 2016, párr. 25 y CIDH, Informe No. 83/17, Petición 151-08. (Admisibilidad), José Francisco Cid. Argentina. 7 de julio de 2017, párr. 17.

legislación en materia de información pública, por lo que no existe un recurso que proteja este derecho. De hecho, en una de las tres solicitudes de información que fueron desatendidas por el Estado, los peticionarios sí agotaron el recurso que señala el Estado; sin embargo, este les fue rechazado porque el tribunal consideró genéricamente que estos no habían realizado gestiones para obtener la información, pero no les indicaron qué gestiones debieron realizar; cuando se observa de la información aportada en la petición, que estos efectivamente sí presentaron la solicitud ante Venezolana de Televisión. Por tanto, la Comisión no observa elementos concretos que sustenten que el alegado recurso de abstención o carencia era adecuado o efectivo.

22. En este sentido, la Comisión reitera que una cuestión fundamental que rige el requisito del agotamiento de recursos judiciales internos es el criterio de que el peticionario solo debe agotar aquellos recursos que sean adecuados o efectivos. Por lo tanto, aquellos que no son adecuados ni efectivos no hay que agotarlos. En conclusión, la Comisión Interamericana establece que en el presente caso el requisito del agotamiento de recursos internos se cumplió cuando los peticionarios acudieron a través de la vía de amparo. La cuestión si la legislación interna dispone recursos adecuados y efectivos para tutelar el derecho de acceso a la información será objeto del análisis de fondo del presente asunto a la luz de las normas correspondientes de la Convención Americana.

23. Con respecto al requisito del plazo de presentación establecido en el art. 46.1.b) de la Convención Americana, la Comisión observa que: a) en la primera solicitud, la decisión de inadmisibilidad habría sido emitida el 9 de julio de 2010 y la petición ha sido presentada el 8 de enero de 2011; b) en la segunda, la decisión de inadmisibilidad habría sido emitida el 15 de julio de 2010 y la petición ha sido presentada el 15 de enero de 2011; y, c) la sentencia fue notificada el 5 de octubre de 2012 y la petición presentada el 4 de abril de 2013. Por lo tanto, resulta claro que las tres peticiones acumuladas en el presente informe correspondientes a cada una de las solicitudes hechas por los peticionarios cumplen con el plazo de presentación de seis meses dispuestos en la Convención Americana.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

24. A los fines de admisibilidad, la Comisión debe decidir si en las peticiones se exponen hechos que podrían caracterizar una violación, como estipula el artículo 47.b de la Convención Americana, si las peticiones son “manifiestamente infundadas” o si es “evidente su total improcedencia”, según el inciso (c) del mismo artículo. El estándar de apreciación de estos extremos es diferente del requerido para decidir sobre los méritos de una denuncia. La Comisión debe realizar una evaluación *prima facie* para examinar si la denuncia fundamenta la aparente o potencial violación de un derecho garantizado por la Convención y no para establecer la existencia de una violación.

25. La Comisión observa que en el presente caso hubo tres solicitudes de información que después de gestiones administrativas y de gestiones judiciales, nunca hicieron posible que los peticionarios recibieran información pública, aunado al hecho que hubo declaraciones de funcionarios públicos que fueron contrarios a que se entregara esta información. Además, los peticionarios formulan alegatos concretos sobre la falta de recursos adecuados y efectivos a nivel interno para satisfacer el derecho de acceso a la información pública. Así, la Comisión considera que la presente petición no resulta manifiestamente infundada y requiere un análisis de fondo, toda vez que, de ser ciertos los hechos alegados estos podrían constituir violaciones a los derechos consagrados en ellos artículos 8 (garantías judiciales), 13 (libertad de pensamiento y expresión) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en relación con sus artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) en perjuicio de las presuntas víctimas identificadas en el presente informe.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 13 y 25 de la Convención Americana, en conexión con sus artículos 1.1 y 2; y

2. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 6 días del mes de junio de 2022.
(Firmado): Julissa Mantilla Falcón, Presidenta; Stuardo Ralón Orellana, Primer Vicepresidente; Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño y Joel Hernández, miembros de la Comisión.