

V. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

El derecho de acceso a la información es un derecho humano inalienable, inherente a todas las personas, que tiene como finalidad permitir a éstas buscar y recibir informaciones de toda índole, ya sea oralmente, por escrito o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Es un derecho individual esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Por ello, el derecho de acceso a la información es la herramienta indispensable para la formación de la opinión pública y para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones,

Libertad de expresión y derecho de acceso a la información

esté suficientemente informada. Por eso es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre. El derecho de acceso a la información es, por lo tanto, no sólo un derecho de los individuos, sino de la sociedad misma.⁸⁷ Es una condición necesaria para prevenir el arraigo de los sistemas autoritarios.⁸⁸

Pero además, al igual que la libertad de expresión, es una herramienta clave para el ejercicio y respeto de los demás derechos humanos, al prevenir 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 prevenir la corrupción.⁸⁹ A través de una adecuada implementación de este derecho las personas pueden saber con exactitud cuáles son sus derechos y qué mecanismos existen para protegerlos.⁹⁰

El derecho de acceso a la información ha sido considerado una herramienta fundamental para el control ciudadano del funcionamiento del Estado y la gestión pública —en especial para el control de la corrupción; para la participación ciudadana en asuntos públicos a través, entre otros, del ejercicio informado de los derechos políticos y, en general, para la realización de otros derechos humanos, especialmente de los grupos más vulnerables.⁹¹

⁸⁷ Cf. Corte IDH, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 70.

⁸⁸ Cf. 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. 85; Corte IDH, *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 116; Corte IDH, *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 86.

⁸⁹ Cf. 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.

⁹⁰ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, CIDH, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, OEA/Ser.L/V/II/CIDH/RELE/INF. 1/09, 30 de diciembre de 2009, párr. 5.

⁹¹ 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.

En ese sentido, podemos afirmar que el derecho de acceso a la información es un derecho humano individual, un elemento esencial para la construcción de sociedades democráticas con instituciones transparentes y una herramienta clave para el ejercicio, conocimiento y respeto de otros derechos y libertades.

Este derecho tiene un incipiente desarrollo en la jurisprudencia interamericana. De manera más específica se ha dedicado a analizar el “acceso a la información pública” o en manos del Estado y no lo que algunos consideran como acceso a la información en sentido amplio⁹² y que podría abarcar otro tipo de informaciones que circulan y deben circular en la sociedad. Bajo este entendido, a continuación analizaremos cómo se ha caracterizado este derecho en el SIDH.⁹³

1. ¿Quién tiene derecho de acceso a la información?

Como lo vimos en el apartado anterior, el artículo 13 de la Convención Americana establece de manera clara que: “Toda persona tiene derecho [...] de buscar, recibir y difundir informaciones...” En ese sentido, al igual que lo decíamos para la libertad de expresión, este derecho le pertenece y puede ser ejercido por cualquier persona sin discriminación alguna.

No es un derecho exclusivo de los periodistas, ni de los académicos o profesionistas, mucho menos de los funcionarios públicos o de los dueños de los medios de comunicación, como tampoco de los abogados ni de las organizaciones de la sociedad civil. Es un derecho de toda persona ubicada en las categorías anteriores y de cualquier otra persona, sin

⁹² Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva, “El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México”, en Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas, *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*, 2001, pp. 71-102.

⁹³ Para una mejor comprensión de las preguntas que se hacen en este apartado, se recomienda consultar el apartado anterior —IV—, relativo a la libertad de expresión, en donde se analizan con mayor detalle muchos de los aspectos que se rigen la configuración de ambos derechos y que para evitar repeticiones innecesarias se dan por estudiados en este apartado.

importar su edad, las actividades a las que se dedique, su posición social, su raza, su sexo, su religión, ni ninguna otra distinción. Es un derecho de todos y todas.

La Corte Interamericana a este respecto ha precisado que no es necesario acreditar un interés directo ni una afectación personal para obtener información en poder del Estado, excepto en los casos en que se aplique una legítima restricción permitida por la Convención Americana. Es decir, que no se tiene que acreditar una razón concreta y particular para buscar y recibir información, ya que, como hemos señalado, es un derecho de toda persona.

2. ¿Cuáles son las dimensiones del derecho de acceso a la información?

Al igual que la libertad de expresión, el derecho de acceso a la información tiene una dimensión individual y una dimensión social o colectiva.

Individual porque toda persona tiene derecho a buscar y recibir informaciones. Pero, a su vez, quien accede a la información tiene el derecho a divulgar ésta en forma tal que circule en la sociedad para que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla⁹⁴ y, por tanto, también tiene una dimensión colectiva, al permitirle a toda la sociedad buscar la información que necesite y recibir la información de quien ha accedido a ésta.

3. ¿De qué forma se puede ejercer el derecho de acceso a la información?

De conformidad con el artículo 13 de la Convención Americana, este derecho se puede ejercer "ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa [...], o por cualquier otro procedimiento de su elección". Sin embargo, de conformidad con lo establecido por los órganos del SIDH, todo parece indicar

⁹⁴ Cf. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, CIDH, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, OEA/Ser.L/V/II/CIDH/RELE/INF.1/09, 30 de diciembre de 2009, párr. 18.

que la mejor forma es hacerlo por escrito o por un medio que deje constancia de dicha solicitud.

Ello se confirma por el hecho de que la Corte Interamericana ha destacado que el Estado debe garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, que fije los plazos para resolver y entregar la información, y se encuentre bajo la responsabilidad de funcionarios debidamente capacitados.⁹⁵

Asimismo, la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que:

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

⁹⁵ 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.

punto de que la propia autoridad haga la correspondiente remisión informando del trámite a la persona interesada, y f) debe establecer la obligación de que la respuesta negativa sea motivada y la posibilidad de que ésta pueda ser impugnada ante un órgano superior o autónomo y posteriormente cuestionada en la vía judicial.⁹⁶

De lo anterior, y de conformidad con lo que han establecido los órganos del SIDH, bien se puede afirmar que por regla general el derecho de acceso a la información se debe ejercer por escrito y por medio de un mecanismo sencillo de fácil acceso. Por excepción, cuando así lo ameriten las circunstancias especiales, de forma oral. No obstante ello, consideramos que en futuras interpretaciones que puedan llevar a cabo los órganos del SIDH, podrían precisar este aspecto a fin de que la expresión "procedimiento de su elección" contenido en la Convención Americana adquiera mayor significado y alcance, así como que el término escrito no significa únicamente el uso de papel, sino también de cualquiera de las nuevas tecnologías y mecanismos en los que actualmente se pueden archivar informaciones y datos. De otra manera, el contenido de la CADH no sería garantizado por completo.

4. ¿A qué información se puede acceder?

De conformidad con lo establecido por los órganos del SIDH y por el Comité Jurídico Interamericano, que es un órgano principal de la OEA, el derecho de acceso a la información recae sobre la información que está bajo custodia, administración o tenencia del Estado; la información que el Estado produce o 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. Toda la infor-

⁹⁶ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, CIDH, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, OEA/Ser.L/V/II/CIDH/RELE/INF.1/09, 30 de diciembre de 2009, párr. 26. La palabra resaltada no es del original.

mación significativa, cuya definición debe ser amplia, incluyendo toda la controlada y archivada en cualquier formato o medio.⁹⁷

Esto incluye la información que tengan todas las autoridades públicas de todas las ramas del poder y de los órganos autónomos, de todos los niveles de gobierno. También la información con que cuenten quienes cumplen funciones públicas, presten servicios públicos o ejecuten, en nombre del Estado, recursos públicos.

5. ¿Qué características debe satisfacer el derecho de acceso a la información?

Para que se pueda tener un ejercicio pleno y efectivo del derecho de acceso a la información, se han establecido en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos una serie de principios y características dentro de las cuales se debe enmarcar este derecho. Las más relevantes en ese sentido son:

a) *Principio de máxima divulgación*, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, por lo que sólo puede estar sujeta a un sistema restringido de excepciones⁹⁸ que debe favorecer el acceso a la información y tener como excepción el secreto, incluso en caso de duda o vacío legal, así como imponer la obligación al Estado de probar por qué es reservada una información.

b) *Recurso sencillo y accesible para solicitar la información*, esto es, la existencia de un instrumento, cualquiera que sea su denominación, que permita de manera sencilla y accesible a cualquier persona, sin discriminación, formular una solicitud de información al Estado. El recurso debe establecer requisitos simples para utilizarlo, responsables de su trámite y resolución, plazos y de-

⁹⁷ Cf. *ibid.*, párr. 21, y Comité Jurídico Interamericano, Resolución 147 del 73o. Periodo Ordinario de Sesiones: Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información, 7 de agosto de 2008, Punto resolutivo 2.

⁹⁸ Cf. 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.

más características que de manera sencilla le permitan a cualquier persona buscar y recibir las informaciones que necesite o desee conocer.

c) *Recurso judicial idóneo y efectivo para la revisión de las negativas de entrega de información*, lo que significa que en caso de que en el recurso señalado en el inciso anterior se decida no entregar la información solicitada o se omita dar respuesta a la solicitud, esa decisión u omisión pueda ser revisada por medio de un recurso sencillo, efectivo, expedito y no oneroso que se resuelva ante un juez o tribunal, esto es, un medio de defensa o recurso que satisfaga los estándares del sistema interamericano⁹⁹ ante la negativa u omisión de entrega de información por parte del Estado y demás obligados.

d) *Máxima eficacia*, lo que significa que el Estado tiene la obligación de responder sustancialmente a las solicitudes de información que se le formulen de manera oportuna, completa y accesible, o, en su defecto, de aportar en un plazo razonable las razones legítimas que impiden tal acceso.¹⁰⁰

e) *Transparencia activa*, que es la obligación que tiene el Estado de suministrar al público la máxima cantidad de información en forma oficiosa, esto es, tener accesible por el mayor número de medios de los que disponga, en un lenguaje accesible a cualquier persona y sin que nadie se lo solicite, información detallada y actualizada, al menos de su estructura, funcionamiento, facultades, presupuesto, programas, beneficiarios de éstos, mecanismos para presentar quejas, ubicación de oficinas, particulares que prestan servicios a su nombre y, en general, información que detalle sus funciones y actividades.

f) *Creación y conservación de archivos*, que implica el deber del Estado de producir o captar la información que

⁹⁹ La Corte Interamericana ha establecido en jurisprudencia constante que los recursos judiciales son compatibles con las exigencias de la Convención Americana si son adecuados, es decir, si son idóneos para proteger la situación jurídica infringida, y efectivos, esto es, capaces de producir el resultado para el cual han sido concebidos.

¹⁰⁰ Cf. *ibid.*, párr. 77.

necesita para el cumplimiento de sus deberes y la derivada de sus actividades y funcionamiento, es decir, crear memoria escrita o por los medios más óptimos y accesibles de los que disponga de la forma en la que cumple con sus funciones y desempeña sus actividades, así como de los que actúen en su nombre o por su autorización, velando por que toda esa información sea conservada para su consulta pública.

g) Motivación clara de las negativas de acceso a la información, esto es, que el solicitante de información en todo caso debe recibir una respuesta fundamentada y motivada sobre la negativa de la entrega de información que le permita conocer las razones precisas por las cuales el acceso no es posible,¹⁰¹ explicándole con claridad los motivos que justifican la negativa y la ley en que se basa.

h) Estricta confidencialidad, que significa que el deber de confidencialidad, además de ser excepcional, no abarca a la información relativa a una institución o a las funciones que ésta realiza cuando se hubieren hecho públicas.¹⁰²

i) Marco legal conforme a estándares internacionales, lo que implica que el Estado debe crear un marco jurídico adecuado para la protección del derecho de acceso a la información, en el que al menos se recojan los aspectos antes señalados y todo aquello que permita la efectividad, el respeto y la plena garantía del derecho de acceso a la información.

6. ¿El derecho de acceso a la información se puede limitar?

Al igual que otros derechos, como ya lo hemos establecido en este documento, el derecho de acceso a la información no es un derecho absoluto y, por tanto, sí puede ser limitado. Las limitaciones que se pueden establecer a éste deben cum-

¹⁰¹ 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.

¹⁰² Corte IDH, *Caso Palamara Iribarne vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 77.

plir en esencia las mismas características que a la libertad de expresión, ya que este derecho está enmarcado en el contenido del artículo 13 de la Convención Americana y las interpretaciones que de éste ha hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

7. ¿Cómo se puede limitar el derecho de acceso a la información?

El derecho de acceso a la información sólo se puede limitar si se da un cumplimiento estricto de los requisitos establecidos en el artículo 13, párrafo 2, de la CADH, esto es, si se satisfacen las condiciones de estricta legalidad, necesidad (idoneidad y proporcionalidad) y finalidad (protección de objetivos legítimos autorizados por la CADH), sin olvidar, además, que de conformidad con las características que hemos señalado antes, la máxima divulgación impone un requisito adicional a observarse, esto es, la verdadera excepcionalidad de las restricciones, que se traduce en el limitado número de excepciones que pueden existir para que la información no sea entregada y en el establecimiento de un plazo razonable para que éstas subsistan, a fin de que una vez que concluya dicho plazo la información pueda ser consultada, salvo que subsista efectivamente el riesgo cierto y objetivo que haya justificado el establecimiento de la restricción.

Así, las limitaciones al derecho de acceso a la información para que se puedan establecer deben partir del hecho de que este derecho tiene como esencia el principio de la máxima divulgación, por lo que las restricciones al acceso a la información deben ser taxativas, la excepción y no la regla, así como contar con plazos que permitan que la información se divulgue y la restricción desaparezca.

Asimismo, deben estar previstas en la ley, de manera clara y precisa, lo cual implica que ésta sea emitida por el órgano legislativo constitucionalmente dispuesto para ello y que no deje a la discrecionalidad de los funcionarios si se divulga o no la información.

Y como toda restricción a un derecho humano, tal y como fue explicado al analizar la libertad de expresión, de-

ben ser necesarias en una sociedad democrática, idóneas para alcanzar el objetivo que buscan, proporcionales al interés que las justifiquen y no desnaturalizar, o hacerlo en la menor medida posible, el derecho de acceso a la información.

Además, deben responder expresamente a una finalidad, a un objetivo permitido por la Convención Americana, siendo éstos, como lo hemos establecido en el apartado anterior: *los datos personales*,¹⁰³ la honra, la dignidad, la vida privada, la reputación, la seguridad nacional, el orden público, la salud o moral públicas.

8. ¿Hay información que no admite restricción alguna para su entrega?

De conformidad con los alcances que el derecho de acceso a la información tiene en el sistema interamericano, los Estados tienen la obligación de garantizar a los individuos el derecho de acceder a los archivos estatales que contienen información relativa a las violaciones graves a los derechos humanos,¹⁰⁴ destacando que este derecho implica también la posibilidad de acceder a los lugares físicos donde se encuentra la información.

Para ello, los Estados deben crear y conservar los archivos vinculados con graves violaciones de derechos humanos, como parte del *derecho a la verdad* que está estrechamente vinculado al acceso a la información.

De esta manera, toda la información relativa a las graves violaciones de derechos humanos siempre debe estar disponible, no sólo para quien tenga un interés directo, sino para cualquier persona, pues el conocimiento de la verdad sobre

¹⁰³ Este término forma parte del derecho a la intimidad, que algunos señalan que está incluido en el derecho a la vida privada. Pero independientemente de esa discusión, es un concepto estrictamente vinculado con el derecho de acceso a la información, al derivar del llamado *habeas data*, que es el derecho que toda persona tiene a acceder a información sobre sí misma, sea que esté en posesión del gobierno o de una entidad privada. El derecho incluye el derecho a modificar, eliminar o corregir la información considerada sensible, errónea, sesgada o discriminatoria y que dichos datos no sean conocidos por otras personas.

¹⁰⁴ 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.

hechos relacionados con graves violaciones de derechos humanos es un mecanismo eficiente para evitar que se vuelvan a repetir, así como una herramienta eficaz para transitar hacia la democracia o asegurar que ésta se mantenga.

Incluso, como se ha señalado antes, la Corte Interamericana considera que 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 procesos pendientes.¹⁰⁵

En ese sentido, la información relativa a violaciones de derechos humanos no sólo debe ser recopilada y conservada por el Estado, sino que también es el tipo de información que debe estar disponible y al acceso de cualquier persona, información que debe ser conocida y difundida, a fin de que la verdad sobre esas graves violaciones se conozca y, con ello, buscar evitar que dichas violaciones se vuelvan a repetir. De allí la importancia de que esta información esté siempre accesible a cualquier persona.