



Este artículo se encuentra disponible
en acceso abierto bajo la licencia Creative
Commons Attribution 4.0 International License

IusInkarri

Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política

Vol. 8, n.º 8, enero-diciembre, 2019 • Publicación anual. Lima, Perú

ISSN: 2519-7274 (En línea) • ISSN: 2410-5937 (Impreso)

DOI: 10.31381/iusinkarri.v8n8.2729

EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

The Inter-American Human Rights System and
the right of access to public information in the
jurisprudence of the Inter-American Court of
Human Rights

JUAN JOSÉ JANAMPA ALMORA
Universidad Carlos III de Madrid
(Madrid, España)

Contacto: juanjose.janampa@alumnos.uc3m.es

RESUMEN

En este trabajo se pretende poner en conocimiento el funcionamiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y de sus principales instituciones como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En este sentido, se evaluará cómo ha venido funcionando el Sistema Interamericano con relación al derecho de acceso a la información pública como herramienta fundamental para el

control de la ciudadanía frente a la autoridad y como una institución para el fortalecimiento de la democracia.

Palabras clave: Corte Interamericana de Derechos Humanos; Comisión Interamericana de Derechos Humanos; derecho de acceso a la información pública; ciudadanía; democracia.

ABSTRACT

This paper proposes to provide information on the performance of the Inter-American Human Rights System and its main institutions, such as the Inter-American Court of Human Rights and the Inter-American Commission on Human Rights. In this sense, it will be evaluated how the Inter-American System has been operating regarding the right of access to public information as a fundamental tool for the control of the citizenship against the authority and as an institution for the strengthening of democracy.

Key words: Inter-American Court of Human Rights; Inter-American Commission on Human Rights; right of access to public information; citizenship; democracy.

Recibido: 10/07/2019 Aceptado: 15/07/2019

1. INTRODUCCIÓN

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante SIDH) comporta dos importantes órganos centrales en la promoción y protección de los Derechos Humanos. Por un lado, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) y por otro la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH).

Las funciones que regulan esencialmente a los principales organismos se encuentran regulados en la Convención Americana de Derechos Humanos «Pacto de San José de Costa Rica», adoptada el 22 de noviembre de 1969 y que entró en vigor el 18 de julio

de 1978 (en adelante CADH). La CIDH también se regula por el Reglamento de la CIDH que se aprobó el 28 de octubre de 2009 y que entró en vigor el 31 de diciembre del mismo año; además, por el Estatuto de la CIDH que se aprobó mediante Resolución n.º 447 por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (en adelante OEA) en su noveno periodo ordinario de sesiones en octubre de 1979. Mientras que la Corte IDH es regulada específicamente por el Reglamento de la Corte IDH que se aprobó en 1980, posteriormente fue sujeto a modificación, siendo la más reciente en el LXXXV periodo ordinario de sesiones del 16 al 28 de noviembre de 2009, el cual entró en vigor el 1 de enero de 2010; además, se regula por el Estatuto de la Corte IDH que se aprobó mediante Resolución n.º 448 adoptada por la OEA en su noveno periodo ordinario de sesiones en octubre de 1979. Asimismo, se regula las obligaciones de los Estados Miembros de la OEA en materia de Derechos Humanos.

Ambos órganos del SIDH tienen su origen en la OEA entendida como una organización creada por los Estados del continente americano con el fin de lograr el orden de paz y justicia, fomentar su solidaridad y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia¹.

En ese orden de ideas y circunscribiéndonos al objeto de estudio del presente trabajo, la CADH, como instrumento normativo y vinculante —previa aprobación y ratificación por los Estados— de carácter internacional, regula el derecho a la libertad de pensamiento y expresión (derecho de acceso a la información) en el artículo 13 de la CADH. Asimismo, el mencionado derecho, también es reconocido en la Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre adoptado el 2 de mayo de 1948, en la Carta Democrática Interamericana aprobada el 11 de septiembre de 2011² por la Asamblea General Extraordinaria de la OEA y en la

1 Artículo 1 de la Carta de la Organización de los Estado Americanos (OEA).

2 La Carta Democrática Interamericana reafirma que la promoción y protección de los derechos humanos es condición fundamental para la existencia de una sociedad democrática, y que la democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de

Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión adoptada en la 108° Periodo Ordinario de Sesiones del 2 al 20 de octubre de 2000.

La Corte IDH definió a través de su jurisprudencia el alcance y el contenido del derecho de acceso a la información como parte del contenido del derecho a la libertad de pensamiento y expresión, lo que significa que ha desarrollado quienes son sujetos de tutela, cuál es su objeto, quienes tienen las obligaciones impuestas y cuáles son sus límites; así mismo, ha determinado los principios rectores que guían y garantizan tal derecho, como también cuál es su función y rol esencial en una sociedad democrática.

En este sentido, en el presente trabajo daremos a conocer las implicancias del derecho de acceso a la información y mencionaremos las razones por las cuales este derecho es una herramienta fundamental para la construcción de una ciudadanía democrática y para el fortalecimiento de la democracia.

2. LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

La Corte IDH está integrada por siete jueces, elegidos a título personal de entre juristas de la más alta autoridad moral, de reconocida competencia en materia de derechos humanos, que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las más elevadas funciones judiciales, conforme a la ley del Estado del cual sean nacionales o del Estado que les postule como candidatos. Los jueces de la Corte son electos para un mandato de seis años y sólo pueden ser reelectos una vez. La Corte elige a su presidente y vicepresidente, por un período de dos años, quienes podrán ser reelectos(as).

De conformidad con el artículo 1 del Estatuto de la Corte, esta es una institución judicial autónoma cuyo objetivo es la aplicación

las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente.

e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Para el cumplimiento de dicho objetivo, la Corte tiene dos funciones: una función jurisdiccional, la cual se rige por las disposiciones de los artículos 61, 62 y 63 de la Convención Americana y una función consultiva, la cual se rige por las disposiciones establecidas en el artículo 64 de la Convención Americana. En lo que a la función jurisdiccional se refiere, sólo la Comisión y los Estados partes en la Convención Americana que hubieren reconocido la competencia de la Corte están autorizados para someter a su decisión un caso relativo a la interpretación o aplicación de la Convención Americana a condición de que se haya agotado el procedimiento que debe tener lugar ante la Comisión y que se encuentra previsto en los artículos 48 a 50 de dicho instrumento. Para que pueda presentarse ante la Corte un caso contra un Estado parte, éste debe reconocer la competencia de dicho órgano. La declaración de reconocimiento de la competencia de la Corte puede ser hecha en forma incondicional para todos los casos o bien, bajo condición de reciprocidad, por un tiempo determinado o para un caso específico. Al 30 de abril de 2012, 21 Estados partes de la Convención Americana han reconocido la competencia contenciosa de la Corte.

En cuanto a la función consultiva de la Corte, la Convención Americana prevé en su artículo 64 que cualquier Estado miembro de la Organización puede consultar a la Corte acerca de la interpretación de la Convención Americana o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Este derecho de consulta se hace extensivo, en lo que a cada uno les compete, a los órganos enumerados en el artículo 53 de la Carta de la OEA. La Corte puede también, a solicitud de cualquier Estado miembro de la Organización, emitir opinión acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, de conformidad con el artículo 64 de la Convención Americana.

3. EL ROL DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

La CIDH está integrada por siete personas elegidas a título personal por la Asamblea General de la Organización y deben ser personas de alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derechos humanos. La duración de su mandato es de cuatro años, renovables por un único período adicional. La directiva de la Comisión está compuesta por un cargo de presidente, primer vicepresidente y segundo vicepresidente, con un mandato de un año, pudiendo ser respectivamente reelegidos una sola vez en cada período de cuatro años.

La CIDH tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en las Américas. El Estatuto de la CIDH establece en sus artículos 18, 19 y 20 las funciones y las atribuciones de dicho organismo, distinguiendo claramente sus atribuciones respecto de los Estados partes en la Convención Americana de aquellas referidas a los Estados miembros de la Organización que no son partes en la Convención Americana. Respecto a estos últimos, la competencia de la Comisión se basa en las disposiciones de la Carta de la OEA y la práctica de la CIDH. Por su parte, la competencia de la Comisión con relación a los Estados partes en la Convención Americana emana de dicho instrumento.

En cumplimiento de su mandato, la Comisión:

- a) Recibe, analiza e investiga peticiones individuales en que se alegan violaciones de derechos humanos, tanto respecto de Estados Miembros de la OEA que han ratificado la Convención Americana, como de aquellos Estados que aún no la han ratificado¹¹.
- b) Observa la situación general de los derechos humanos en los Estados Miembros y publica informes especiales sobre la situación existente en determinado Estado miembro, cuando lo considera apropiado.
- c) Realiza visitas in loco a los países para llevar a cabo análisis en profundidad de la situación general y/o para investigar

una situación específica. En general, estas visitas dan lugar a la preparación de un informe sobre la situación de los derechos humanos que sea observada, el cual es publicado y presentado ante el Consejo Permanente y la Asamblea General de la OEA.

- d) Estimula la conciencia pública respecto de los derechos humanos en las Américas. A tales efectos, la Comisión lleva a cabo y publica informes sobre temas específicos; tales como, las medidas que deben adoptarse para garantizar un mayor acceso a la justicia; los efectos que tienen los conflictos armados internos en ciertos grupos; la situación de derechos humanos de niños y niñas, de las mujeres, de las y los trabajadores/as migrantes y sus familias, de las personas privadas de libertad, de las y los defensores/as de derechos humanos, de los pueblos indígenas, y de las personas afrodescendientes; y de las lesbianas, los gays, las personas trans, bisexuales e intersex; sobre la libertad de expresión; la seguridad ciudadana y el terrorismo y su relación con los derechos humanos; entre otros.
- e) Organiza y celebra visitas, conferencias, seminarios y reuniones con representantes de gobiernos, instituciones académicas, entidades no gubernamentales y otros, con el objetivo principal de divulgar información y fomentar el conocimiento amplio de la labor del sistema interamericano de derechos humanos.
- f) Recomienda a los Estados Miembros de la OEA la adopción de medidas que contribuyan a la protección de los derechos humanos en los países del hemisferio.
- g) Solicita a los Estados Miembros que adopten «medidas cautelares», de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de su Reglamento, para prevenir daños irreparables a los derechos humanos en casos graves y urgentes. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63.2 de la Convención Americana, puede solicitar que la Corte Interamericana disponga la adopción de «medidas provisionales» en casos de extrema gravedad y urgencia para evitar daños

irreparables a las personas, aunque el caso aún no haya sido presentado ante la Corte.

- h) Presenta casos ante la Corte Interamericana y comparece ante la misma durante la tramitación y consideración de los casos.
- i) Solicita opiniones consultivas a la Corte Interamericana, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 64 de la Convención Americana.
- j) Recibe y examina comunicaciones en las que un Estado parte alegue que otro Estado parte ha incurrido en violaciones de los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana, de conformidad con el artículo 45 de dicho instrumento.

Para el cumplimiento de sus funciones, la CIDH cuenta con el apoyo legal y administrativo de su Secretaría Ejecutiva. De conformidad con el artículo 13 del Reglamento de la CIDH

la Secretaría Ejecutiva prepara los proyectos de informes, resoluciones, estudios y otros trabajos que le encomiende la Comisión o el/la presidente. Asimismo, la Secretaría Ejecutiva recibe y da trámite a la correspondencia y las peticiones y comunicaciones dirigidas a la Comisión.

4. LA LIBERTAD DE PENSAMIENTO Y LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 1.1 Y 2 DE LA CADH

La libertad de pensamiento y expresión ha sido recogida en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos el cual dispone *inter alia* que:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
 - a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
 - b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

El presente artículo debe interpretarse con relación al artículo 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, toda vez que constituyen normas de carácter obligatorio para los Estados que han aprobado y ratificado el presente instrumento internacional.

En este sentido, el artículo 1.1 de la CADH, dispone que:

Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Del mismo modo, también es una obligación del Estado el deber de adoptar disposiciones de derecho interno, para lo cual el artículo 2 de la CADH, indica que

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

La Corte IDH en relación con las obligaciones que tienen los Estados, tanto a respetar los derechos humanos como a adoptar disposiciones en el derecho interno, ha mencionado que

es necesario reafirmar que la obligación de adaptar la legislación interna solo se satisface cuando efectivamente se realiza una reforma y cuando dicha reforma³ abarca todas las normas que impiden el ejercicio de los referidos derechos y libertades⁴.

También ha señalado que dicho artículo

implica la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la CADH, así como la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías⁵.

4.1. EL CONTENIDO DEL DERECHO A LIBERTAD DE PENSAMIENTO Y EXPRESIÓN

La jurisprudencia de la Corte IDH ha dado un amplio contenido al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión consagrado en el artículo 13 de la Convención, «a través de la descripción de sus dimensiones individual y social, de las cuales ha desprendido una serie de derechos que se encuentran protegidos en dicho artículo»⁶.

3 Cfr. Caso Raxcacó Reyes. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C n.º 133, párr. 87; caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C n.º 125, párr. 100; y caso Caesar. Sentencia de 11 de marzo de 2005. Serie C n.º 123, párrs. 91 y 93.

4 Cfr. Caso Palamara Iribarne. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C n.º 135, párr. 89.

5 Cfr. Caso Gómez Palomino. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C n.º 136, párr. 91; caso de la «Masacre de Mapiripán». Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C n.º 134, párr. 109; y Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A n.º 18, párr. 78.

6 Cfr. Caso López Álvarez. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C n.º 141, párr. 163; Caso Palamara Iribarne. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C n.º

En este sentido la Corte IDH ha establecido que, de acuerdo a la protección que otorga la CADH, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión comprende «no solo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole»⁷. Por un lado, la libertad de pensamiento, que se encuentra relacionada a la dimensión individual; por otro lado, la libertad de expresión que tiene que ver con la dimensión social, sin embargo, este no significa que uno excluya radicalmente algunos supuestos del otro derecho.

En ese sentido, al igual que la CADH⁸, otros instrumentos internacionales de derechos humanos, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos⁹, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁰, la Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre¹¹, la Declaración de principios sobre Libertad de Expresión¹², la Resolución 59(I) de la Asamblea

135, párr. 69; Caso Ricardo Canese. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C n.º 111, párrs. 77-80; Caso Herrera Ulloa. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C n.º 107, párrs. 108-111; Caso Ivcher Bronstein. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C n.º 74, párrs. 146-149; caso «La Última Tentación de Cristo» (Olmedo Bustos y otros). Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C n.º 73, párrs. 64-67; y 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 n.º 5, párrs. 30-33 y 43. Corte IDH, y caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C n.º 151, párr. 75.

7 Cfr. Caso López Álvarez, *supra* nota 7, párr. 163; caso Ricardo Canese, *supra* nota 7, párr. 77; caso Herrera Ulloa, *supra* nota 07, párr. 108; y caso Claude Reyes y otros, *supra* nota 7, párr. 76.

8 Suscrita tras la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, el 22 de noviembre de 1969, en la ciudad de San José en Costa Rica y entró en vigencia el 18 de julio de 1978.

9 Documento declarativo adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948 en París.

10 Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 25 de marzo de 1976.

11 Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana Bogotá, Colombia, 1948.

12 Adoptada por la CIDH en su 108 período ordinario de sesiones celebrado del 2 al 20 de octubre de 2000.

General de las Naciones Unidas, la Resolución 104 adoptada por la Conferencia General de la ONU, para la educación, la ciencia y la cultura (en adelante UNESCO), no solo establecen un derecho positivo a buscar y a recibir información, sino consideran a la libertad de expresión como un derecho fundamental.

4.2. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO CONTENIDO DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

La Corte IDH a través de la sentencia recaída en el caso *Claude Reyes y Otros vs. Chile*, se ha convertido en el primer tribunal internacional en reconocer que, el derecho de acceso a la información pública es un derecho humano fundamental, protegido por tratados de derechos humanos que obligan a los países a respetarlo.

Del mismo modo, la Corte IDH ha determinado que

el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información, bajo el control del Estado, el cual contiene de manera clara dos dimensiones, el individual y el social [...] las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea. (Corte IDH, caso *Claude Reyes y otros*, supra nota 7, párr. 77)

A continuación, desarrollaremos la dimensión social, que define el contenido del derecho de acceso a la información.

La Corte IDH al interpretar el artículo 13 de la CADH, ha señalado cual es el contenido esencial del derecho de acceso a la información, en el siguiente sentido al estipular expresamente los derechos a «buscar» y a «recibir» «informaciones», protege el derecho que tiene toda persona a acceder a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el estricto régimen de restricciones establecido en dicho instrumento (Corte IDH, caso *Claude Reyes y otros*, supra nota 7, párr. 77).

Asimismo, indica que

dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención Americana, el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. (Corte IDH, caso Claude Reyes y otros, supra nota 7, párr. 77)

Dicho acceso a la información también implica que pueda ser «oralmente, por escrito o en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de su elección» (Corte IDH, caso Palamara Iribarne, supra nota 7, párr. 71). Y, por último, el tribunal ha señalado que

dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos donde se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que esta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. (Corte IDH, caso Claude Reyes y otros, supra nota 7, párr. 77)

Con anterioridad, la declaración conjunta de los relatores para la libertad de expresión de la Organización de Naciones Unidas (en adelante 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 que están haciendo los gobiernos por sus pueblos, sin lo cual la verdad languidecería y la participación en el gobierno permanecería fragmentada.

4.2.1. Titularidad de derecho

La titularidad del derecho de acceso a la información recae en toda persona, toda vez que, es un derecho humano universal, tal como lo establece el artículo 13 de la CADH «al referir que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión»; asimismo, se ha podido advertir de los criterios jurisprudenciales de la Corte IDH que «no es necesario acreditar un interés directo ni una afectación personal para poder obtener la información

en poder del Estado, excepto en los casos en que se aplique una legítima restricción permitida por la Convención Americana» (Corte IDH, caso Claude Reyes y otros, supra nota 7, párr. 77).

Por otro lado, debemos mencionar que

quien accede a información que se encuentre bajo el control del Estado tiene a su vez el derecho a divulgar la información en forma tal que circule en la sociedad para que ésta pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. El derecho de acceso a la información comparte así las dimensiones individual y social del derecho a la libertad de expresión, las cuales deben ser garantizadas simultáneamente por el Estado. (Corte IDH, caso Claude Reyes y otros, supra nota 7, párr. 77)

4.2.2. Sujetos obligados

La Corte IDH al comentar el artículo 13 de la CADH, ha señalado que «dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla» (Corte IDH, caso Gomes Lund y otros. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C n.º 151, párr. 197). Al comentar la obligación positiva del Estado, esta debe entenderse: obligaciones para todas las autoridades públicas de todas las ramas del poder y de los órganos autónomos, de todos los niveles de gobierno. Este derecho también vincula a quienes cumplen funciones públicas, presten servicios públicos o ejecuten, en nombre del Estado, recursos públicos. Respecto de estos últimos, el derecho de acceso obliga a suministrar información exclusivamente respecto al manejo de los recursos públicos, la satisfacción de los servicios a su cargo y el cumplimiento de las funciones públicas mencionadas.

En este sentido, reiterando la jurisprudencia existente, la resolución del Comité Jurídico Interamericano sobre los «Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información»¹³ precisa, en su principio 2, que

13 Comité Jurídico Interamericano. Resolución 147 del 73.º Período Ordinario de Sesiones: Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información. 7 de agosto de 2008. Punto resolutivo 2.

el derecho de acceso a la información se extiende a todos los órganos públicos en todos los niveles de gobierno, incluyendo a los pertenecientes al poder ejecutivo, legislativo y 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.

4.2.3. Objeto del derecho

El derecho de acceso a la información recae sobre la información que está bajo custodia, administración o tenencia del Estado; la información que el Estado produce o que está obligado a producir; la información que está bajo poder de quienes administran los servicios y los fondos públicos, únicamente respecto de dichos servicios o fondos; y la información que el Estado capta, y la que está obligado a recolectar en cumplimiento de sus funciones.

En este sentido, la resolución sobre los «Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información» del Comité Jurídico Interamericano indica que el derecho de acceso a la información «se refiere a toda la información significativa, cuya definición debe ser amplia, incluyendo toda la que es controlada y archivada en cualquier formato o medio».

4.2.4. Obligaciones impuestas al Estado

El Estado tiene la obligación de responder sustancialmente a las solicitudes de información que le sean formuladas. En efecto, el artículo 13 de la CADH, al amparar el derecho de las personas a acceder a la información en poder del Estado, establece una obligación positiva para éste, de suministrar y difundir la información, en ese sentido se pronunció el tribunal al referirse que debe ser de «manera oportuna, completa y accesible, la información solicitada o, en su defecto, de aportar en un plazo razonable las razones legítimas que impiden tal acceso» (Corte IDH, caso Claude Reyes y otros, *supra* nota 7, párr. 77).

En este sentido, la doctrina interamericana ha precisado que, en caso de que existan excepciones, es decir, restricciones, estas

«deben estar previamente fijadas por ley como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público» (Corte IDH, caso Claude Reyes y otros, supra nota 7, párr. 89).

Respecto a la obligación de crear un mecanismo especial para hacer exigible el derecho de acceso, la Corte IDH ha destacado que el Estado debe «garantizar la efectividad de un procedimiento adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, que fije plazos para resolver, entregar información y que se encuentre bajo responsabilidad de funcionarios debidamente capacitados» (Corte IDH, caso Gomes Lund y otros, supra nota 21, párr. 231).

Asimismo, el tribunal considera que

los Estados, para garantizar adecuadamente el derecho de buscar y recibir información pública bajo su control, deben adoptar las medidas necesarias, entre otras, la aprobación de legislación cuyo contenido sea compatible con el artículo 13 de la Convención Americana y con la jurisprudencia de este Tribunal. Asimismo, este derecho supone la obligación del Estado de incorporar en su ordenamiento jurídico un recurso efectivo e idóneo que pueda ser ejercido por los ciudadanos para resolver eventuales controversias. (Corte IDH, caso Gomes Lund y otros, supra nota 21, párr. 228)

En ese sentido reafirma la Corte, que debe ser «un recurso que resulte sencillo, efectivo, expedito y no oneroso, y que permita controvertir las decisiones de los funcionarios públicos que niegan el derecho de acceso a una determinada información o que simplemente omiten dar respuesta a la Solicitud» (Corte IDH, caso Claude Reyes y otros, supra nota 7, párr. 137). Agrega la Corte que

dicho recurso debe: (a) resolver el fondo de la controversia para determinar si se produjo una vulneración del derecho de acceso, y (b) en caso de encontrar tal vulneración, ordenar al órgano correspondiente la entrega de la información. En estos casos, los recursos deben ser sencillos y rápidos, pues la celeridad en la entrega de la información suele ser indispensable para el logro de

las funciones que este derecho tiene aparejadas. (Corte IDH, caso Claude Reyes y otros, supra nota 7, párr. 116-139)

Hacemos alusión, como regla general, que el acceso a la información es pública; sin embargo, todo derecho es relativo y no absoluto, en tal sentido, ante la negativa del Estado de proveer cierta información por tener o no el carácter de reservado, las autoridades deben motivar dicha negativa, tal como afirma la Corte IDH al señalar que

toda denegatoria de información debe ser motivada y fundamentada, correspondiendo al Estado la carga de la prueba referente a la imposibilidad de revelar la información, y ante la duda o vacío legal debe primar el derecho de acceso a la información. (Corte IDH, caso Gomes Lund y otros, supra nota 21, párr. 230)

Por otro lado, se ha reafirmado una jurisprudencia relevante, en tanto que el Estado no podrá justificar la negativa de informar cuando se trate de violaciones a derechos humanos, tal como se afirma en el siguiente criterio «la obligación de las autoridades estatales de no ampararse en mecanismo como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información en casos de violaciones de derechos humanos» (Corte IDH, caso Gomes Lund y otros. supra nota 21, párr. 230).

Por último, el Estado, «debe garantizar que exista un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo que permita determinar si se produjo una vulneración del derecho de acceso a la información y, en su caso, ordenar al órgano correspondiente la entrega de la misma» (Corte IDH, caso Gomes Lund y otros. supra nota 21, párr. 231).

4.3. PRINCIPIOS RECTORES QUE GARANTIZAN EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

4.3.1. Principio de máxima divulgación

Para garantizar el ejercicio pleno y efectivo del derecho de acceso a la información, el Estado debe regirse mínimamente por los

principios rectores que garantizar tal derecho, estos son el principio de máxima divulgación y el de buena fe.

La Corte IDH ha determinado que «en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones» (Corte IDH, caso Gomes Lund y otros. supra nota 21, párr. 199).

En tal sentido, el principio de máxima divulgación ordena diseñar un régimen jurídico en el cual la transparencia y el derecho de acceso a la información sean la regla general sometida a estrictas y limitadas excepciones, y como consecuencia de ello, podríamos plantear que las restricciones deben ser interpretadas de manera restrictiva, de forma que se favorezca el principio de acceso a la información; luego la decisión negativa debe ser motivada y la carga de la prueba debe estar a cargo del Estado y explicar porque no debe ser revelada cierta información; por último, en caso de duda o vacío legal, debe primar el derecho de acceso a la información.

4.3.2. Principio de buena fe

La Corte IDH ha indicado que «resulta esencial que, para garantizar el derecho a la información, los poderes públicos actúen de buena fe y realicen diligentemente las acciones necesarias para asegurar la efectividad de ese derecho» (Corte IDH, caso Gomes Lund y otros. supra nota 21, párr. 211). A ello agrega que

para garantizar el ejercicio pleno y efectivo de este derecho es necesario que la legislación y la gestión estatales se rijan por los principios de buena fe y máxima divulgación, de modo que toda la información en poder del Estado se presuma pública y accesible, sometida a un régimen limitado de excepciones. (Corte IDH, Caso Gomes Lund y otros, supra nota 21, párr. 230)

En conclusión, las autoridades del Estado deben actuar de buena fe, es decir, que interpreten la ley de manera tal que sirva

para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso, que aseguren la estricta aplicación del derecho, brinden los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, promuevan una cultura de transparencia, coadyuven a transparentar la gestión pública, y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional. Esto es, que realicen las acciones necesarias con el fin de que sus actuaciones aseguren la satisfacción del interés general y no defrauden la confianza de los individuos en la gestión estatal.

4.4. LAS RESTRICCIONES PERMITIDAS AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA

Las restricciones impuestas al ejercicio del derecho pensamiento y expresión (acceso a la información) bajo el control del Estado se encuentra recogida en el artículo 13 numeral 2 de la CADH, sin perjuicio de ello, el tribunal a través de la jurisprudencia ha dado forma a los límites.

En ese sentido la Corte IDH ha manifestado que:

el derecho a la libertad de expresión no es un derecho absoluto y que el artículo 13.2 de la Convención prevé la posibilidad de establecer restricciones a la libertad de pensamiento y de expresión a través de la aplicación de responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo de este derecho. Las causales de responsabilidad ulterior deben estar expresa, taxativa y previamente fijadas por la ley, ser necesarias para asegurar «el respeto a los derechos o a la reputación de los demás» o «la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas», y no deben de modo alguno limitar, más allá de lo estrictamente necesario, el alcance pleno de la libertad de expresión. (Corte IDH, Caso Palamara Iribarne, supra nota 7, párr. 79)

Con relación a la «necesidad», el Tribunal ha indicado que

las restricciones a la libertad de expresión fundadas en el artículo 13.2 de la Convención Americana, dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias

opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. (Corte IDH, Caso Palamara Iribarne, supra nota 7, párr. 79)

Asimismo, en la sentencia recaída en el caso López Álvarez vs. Honduras, menciona que «lo anterior se aplica a la ley, así como a las decisiones y actos administrativos y de cualquier otra índole, es decir, a toda manifestación del poder estatal»¹⁴.

Del mismo modo, el tribunal refiere que

no es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno; para que sean compatibles con la Convención, las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce del derecho que el artículo 13 de la Convención garantiza y no limiten más de lo estrictamente necesario el derecho proclamado en dicho artículo. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión¹⁵.

Analizando los límites del derecho de acceso a la información, como contenido del derecho a la libertad de expresión, la Corte IDH ha definido los requisitos que debe cumplir una restricción en esta materia

en primer lugar deben estar previamente fijadas por ley como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público. Dichas leyes deben dictarse por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas. (Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros, supra nota 7, párr. 89)

14 Cfr. Caso López Álvarez, supra nota 7, párr. 165.

15 Caso Ricardo Canese, supra nota 7 párr. 96; Caso Herrera Ulloa, supra nota 7, párrs. 121 y 122. *La colegiación obligatoria de periodistas*. Opinión Consultiva OC-5/85, supra nota 172, párr. 46.

Aclarando el término interés general, «el requisito según el cual las leyes han de ser dictadas por razones de interés general significa que deben haber sido adoptadas en función del bien común»¹⁶.

En segundo lugar, «la restricción establecida por ley debe responder a un objetivo permitido por la Convención Americana». Al respecto, el artículo 13.2 de la Convención permite que se realicen restricciones necesarias para asegurar «el respeto de los derechos o a la reputación de los demás» o «la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública» (Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros, supra nota 3, párr. 90).

En conclusión:

las restricciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho. (Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros, supra nota 3, párr. 91)

4.5. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA

La Corte IDH ha hecho referencia a la estrecha relación existente entre democracia y libertad de información, donde señala que

la libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. [...] es en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.¹⁷

¹⁶ Cfr. Opinión Consultiva. OC-6/86, supra nota 86, párr. 29.

¹⁷ Cfr. Caso Ricardo Canese, supra nota 3, párr. 82; caso Herrera Ulloa, supra nota 3, párr. 112; y Opinión Consultiva OC-5/85, supra nota 72, párr. 70.

En ese sentido, es necesario mencionar que

el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso. (Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros, supra nota 7, párr. 86)

En conclusión, podríamos tomar nota de lo mencionado por el tribunal sobre la relación que existe entre el derecho de acceso a la información y la democracia:

el control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública¹⁸. Por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad. (Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros, supra nota 7, párr. 87)

4.6. DOCUMENTOS NORMATIVOS BÁSICOS EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

A continuación, mencionaremos algunos instrumentos internacionales en derechos humanos, que utiliza la Corte IDH para fundamentar el derecho de acceso a la información

¹⁸ Cfr. Caso Palamara Iribarne, supra nota 7, párr. 83; caso Ricardo Canese, supra nota 7, párr. 97; y caso Herrera Ulloa, supra nota 7, párr. 127.

- Como norma internacional de carácter vinculante se encuentra la Convención Americana sobre Derechos Humanos; cuyo artículo 13 reconoce que

toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Como ya hemos podido advertir en el presente trabajo, la Corte IDH a través de su jurisprudencia ha llenado de contenido al derecho de acceso a la información, asimismo, ha mencionado que tal derecho es parte del derecho a la libertad de expresión.

- Otro instrumento fundamental es la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, ya que, en su artículo IV señala que «toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio».
- Del mismo es necesario mencionar que los jefes de Estado y de Gobierno de las Américas aprobaron el 11 de septiembre de 2001 la Carta Democrática Interamericana, en la cual señalaron que:

son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.

De ello, observamos el papel esencial que juega la carta en relación a la libertad de expresión, proyectándolo a su consolidación y dinámica en una sociedad democrática.

- La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión donde se reafirma que «la libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental e

inalienable, inherente a todas las personas. Es, además, un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática».

- La Declaración de Nuevo León de la Cumbre Extraordinaria de las Américas, celebrada en la ciudad de Monterrey en 2004, manifestaron su compromiso de establecer los marcos jurídicos y normativos, así como las estructuras y condiciones necesarias para garantizar el derecho al acceso a la información pública.
- El fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en *Claude Reyes v. Chile*, que reconoció formalmente el derecho de acceso a la información como parte del derecho fundamental a la libertad de expresión.
- Las Recomendaciones de Acceso a la Información elaboradas por el Departamento del Derecho Internacional de la OEA, en coordinación con los órganos, organismos y entidades del sistema interamericano, la sociedad civil, los expertos de los Estados Miembros y la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente.
- Los informes anuales de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- La Declaración de Atlanta y el Plan de Acción de las Américas para el Avance a través de su jurisprudencia. del Derecho de Acceso a la Información del Centro Carter, y
- Por último, es necesario mencionar a la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 8 de junio de 2010.

5. CONCLUSIONES

El derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información, bajo el control del Estado, el cual contiene de manera clara dos dimensiones, individual y social, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea.

La Corte IDH señaló que el contenido esencial del derecho de acceso a la información implica los derechos a «buscar» y a «recibir» «informaciones», protege el derecho que tiene toda persona a acceder a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el estricto régimen de restricciones establecido en dicho instrumento.

La Corte IDH indicó que

dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención Americana, el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto.

Dicho acceso a la información también implica que pueda ser oralmente, por escrito o en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de su elección. Y, por último, el tribunal ha señalado que

dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos donde se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que esta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla.

La Corte IDH señaló que la libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública y es condición para que la comunidad, a la hora de ejercer

sus opciones esté suficientemente informada. Además, señaló, que es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.

REFERENCIAS

Comité Jurídico Interamericano (2008). Resolución 147 del 73.º Período Ordinario de Sesiones: Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información. 7 de agosto de 2008.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (2001). Caso «La Última Tentación de Cristo» (Olmedo Bustos y otros). Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C n.º 73.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (2003). *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A n.º 18.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2004a). Caso Herrera Ulloa. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C n.º 107.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (2004b). Caso Ricardo Canese. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C n.º 111.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (2005a). Caso Caesar. Sentencia de 11 de marzo de 2005. Serie C n.º 123.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (2005b). Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C n.º 125.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (2005c). Caso de la «Masacre de Mapiripán». Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C n.º 134.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (2005d).
Caso Raxcacó Reyes. Sentencia de 15 de septiembre de 2005.
Serie C n.º 133.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (2005e).
Caso Gómez Palomino. Sentencia de 22 de noviembre de
2005. Serie C n.º 136.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (2005f).
Caso Palamara Iribarne. Sentencia de 22 de noviembre de
2005. Serie C n.º 135.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (2006a).
Caso López Álvarez. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie
C n.º 141.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (2006b).
Caso Ivcher Bronstein. Sentencia de 6 de febrero de 2001.
Serie C n.º 74.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (2006c).
Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de
2006. Serie C n.º 151.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (1985).
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
n.º 5.