

# **El Acceso a la Información Pública, su evolución y aplicaciones en los países de las Américas**

## **MÓDULO I**

### **Aspectos conceptuales sobre el derecho de acceso a la información**

# MÓDULO I

## Aspectos conceptuales sobre el derecho de acceso a la información<sup>1</sup>

### 1. PRESENTACIÓN

El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental protegido por el derecho a la libertad de expresión previsto en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos. El Estado debe obligarse a proveer los mecanismos idóneos para que cualquier persona pueda acceder a la información pública. El acceso a la información en poder del Estado, nos hace más libres y con posibilidades para vivir en una sociedad más equitativa y mejor informada, y por ello más democrática.

El Módulo 1 de este curso virtual hace un recorrido por los orígenes y evolución del derecho de acceso a la información. El Modulo comienza por la definición y origen del concepto que se estudia. En segundo término trata la relevancia política, social y jurídica del derecho a partir de los estándares regionales, y finalmente, revisa la evolución, alcances y límites del derecho en la experiencia comparada.

### 2. OBJETIVOS

#### OBJETIVO GENERAL

Proporcionar un conocimiento básico sobre los orígenes, importancia y alcance del derecho de acceso a la información pública.

#### OBJETIVO ESPECÍFICO

- 1) Conocer el origen y definición del derecho de acceso a la información pública.
- 2) Conocer la relevancia del derecho de acceso a la información desde la perspectiva de los estándares del Sistema Interamericano.
- 3) Conocer la evolución, alcances y límites del derecho de acceso a la información.

---

<sup>1</sup> El Derecho de Acceso a la Información desde los Estándares de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

### **3. CONTENIDOS:**

- I. ORIGEN Y DEFINICIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.
  - i. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL DERECHO INTERNACIONAL APLICABLE EN LAS AMERICAS.
  - ii. EL MOVIMIENTO SOCIAL
  - iii. DEFINICIÓN CONCEPTUAL DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.
  
- II. RELEVANCIA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.
  - i. ACCESO A LA INFORMACIÓN, DEMOCRACIA Y GOBIERNO.
  - ii. ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LOS DERECHOS HUMANOS.
  - iii. INFORMACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL.
  
- III. EVOLUCIÓN, ALCANCES Y LÍMITES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.
  - i. ALCANCES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.
  - ii. LÍMITES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

### **4. EVALUACIÓN**

1. ¿Cuál es la aportación que ha hecho el movimiento social mundial en torno al derecho de acceso a la información para la constitución de los estándares regionales?
2. Relevancia del derecho de acceso a la información para la democracia, para la defensa de los derechos humanos y para el desarrollo social.
3. ¿Cuál ha sido la evolución de la protección y garantía del derecho de acceso a la información?
4. ¿Cuáles son las condiciones para una adecuada garantía del derecho de acceso a la información?

### **5. ACTIVIDADES**

Objetivo 1 – realizar las lecturas asignadas y ampliar la información accediendo a las páginas de Internet recomendadas.

Objetivo 2 – Resolver las preguntas de evaluación

## 6. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA Y SITIOS WEB

- a) Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. Capítulo IV. Informe Anual 2009:  
<http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=794&IID=2>
- b) Abramovich, Victor, and Courtis, Christian, *El acceso a la información como derecho*, 2000, Centro de Estudios Sociales y Legales, Argentina:  
[http://www.transparenciacdh.uchile.cl/media/publicaciones/syllabus/33AbramovichCourtis\\_Accesoinformacion.pdf](http://www.transparenciacdh.uchile.cl/media/publicaciones/syllabus/33AbramovichCourtis_Accesoinformacion.pdf)
- c) Luna Pla, Issa, *Movimiento del derecho de acceso a la información pública en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2009:  
<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2629>
- d) Mendel, Toby, *El derecho a la información en América Latina. Comparación jurídica*, UNESCO, 2009:  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001832/183273s.pdf>
- e) González Martín, Nuria, “Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, UNAM, Vol. VIII, 2008, pp. 527-540:  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/cont/120/el/el11.pdf>
- f) <http://www.corteidh.or.cr/>: Este es el sitio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, donde se podrá encontrar en el buscador sentencias en materia de libertad de expresión y del derecho de acceso a la información. En general, el sitio incluye información sobre el funcionamiento, atribuciones y trabajo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como los Estados miembros sujetos a su jurisdicción.
- g) <http://www.cidh.oas.org/Relatoria/>: Este es el sitio de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Incluye los informes anuales y por países en materia de libertad de expresión, así como el marco de derecho regional y los estándares en la materia. El sitio contiene la historia y formación de la Relatoría para la Libertad de Expresión, así como sus facultades, pronunciamientos e informes.
- h) <http://www.un.org/es/documents/udhr/>: Este es el sitio de la Organización de las Naciones Unidas donde es posible encontrar los instrumentos de derecho

internacional universal, particularmente, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

- i) <http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/%28Symbol%29/A.RES.53.144.Sp>  
En este enlace de las Naciones Unidas se encuentra la Declaración de la Asamblea General sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidas.
- j) <http://www.un.org/spanish/aboutun/organs/ga/53/ares53176.pdf>: En esta link es posible acceder a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción que ofrece una serie de estándares para que los países emprendan acciones en el combate a la corrupción.
- k) <http://www.juridicas.unam.mx>: Este es el sitio del Instituto de Investigaciones Jurídicas en Universidad Nacional Autónoma de México. Cuenta con una Biblioteca Jurídica Virtual donde se da acceso gratuito a la lectura de diversos títulos en materia de derecho a la información, libertad de expresión y derecho de acceso a la información pública. Asimismo, el Instituto de Investigaciones Jurídicas publica la revista Derecho Comparado de la Información, que contiene artículos, comentarios legislativos y reseñas de libros de interés.
- l) <http://www.palermo.edu/derecho/centros/cele.html>: Este es el sitio del Centro de Estudios para la Libertad de Expresión de la Facultad de Derecho en la Universidad de Palermo en Argentina (CELE). El Centro, a través de su sitio, ofrece acceso a investigaciones y publicaciones de los docentes del CELE, así como eventos nacionales e internacionales en la materia. Asimismo, contiene un enlace para acceder a la Revista Jurídica de la Universidad de Palermo, que incluye artículos en materia de libertad de expresión y acceso a la información.
- m) <http://www.alianzaregional.net/site/>: Este es el sitio de la Alianza Regional por la Libertad de Expresión e Información, una coalición constituida por diversas organizaciones de la sociedad civil en las Américas. En el sitio es posible encontrar noticias relevantes para la región en materia del derecho de acceso a la información, actividades y estudios realizados por las organizaciones que conforman la Alianza.
- n) <http://www.ifai.org.mx/>: El sitio oficial del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) en México incluye las estadísticas sobre el uso e implementación del derecho de acceso a la información en México en el Ejecutivo Federal. Asimismo, es posible encontrar estudios hechos por el IFAI y acceder a la base de datos de las solicitudes, respuestas y recursos de revisión resueltos por dicha institución.

- o) <http://www.consejotransparencia.cl/>: Este es el sitio del Consejo para la Transparencia de Chile, el órgano supervisor de la garantía del derecho de acceso a la información en Chile. Es posible conocer los estudios y resoluciones que ha emitido este Consejo, sus miembros, proyectos y políticas de difusión del derecho hacia la sociedad civil y los servidores públicos del Estado.
- p) [http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL\\_ID=19488&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=19488&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html): Este es el sitio oficial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) dedicado al derecho de acceso a la información y todos los temas relacionados en los que la institución tiene acciones y proyectos.
- q) <http://www.privacyinternational.org/>: Este sitio es el oficial de la organización no gubernamental Privacy International, con base en Londres, Reino Unido. Es posible encontrar informes sobre el avance de la legislación del derecho de acceso a la información en el mundo, junto con un mapa que ilustra los países con leyes en la materia y con procesos legislativos pendientes para adoptarlas. El contenido solamente está disponible en inglés.
- r) <http://www.foiadvocates.net/es>: Este es el sitio de la Red de Defensores del Derecho a la Información, una red mundial que agrupa a diversas organizaciones de la sociedad civil que trabajan sistemáticamente y sustancialmente en el derecho de acceso a la información en sus países. El sitio ofrece ligas directas a las organizaciones por país, eventos mundiales y nacionales para la promoción del derecho, noticias relevantes en la materia y las actividades en torno al festejo del día mundial del derecho de acceso a la información.

## DESARROLLO DE CONTENIDOS

### I. ORIGEN Y DEFINICIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental protegido por el derecho a la libertad de expresión previsto en el artículo 13 de la [Convención Americana sobre Derechos Humanos](#). El Sistema Interamericano fue el primero de los sistemas regionales en reconocer el acceso a la información como un derecho fundamental que comprende una obligación positiva que recae sobre el Estado de brindar a los ciudadanos acceso a la información que está en su poder, y un derecho correlativo de las personas a acceder a la información en poder del Estado.

Se trata de un derecho que ha sido objeto de análisis por parte de la [Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#) de la [Comisión Interamericana de Derechos Humanos](#) de la [Organización de Estados Americanos](#) (OEA) en sus informes, ya que en los últimos diez años se ha dado un importante avance jurisprudencial, legislativo y de políticas públicas en la materia.

En las Américas existen 17 países que hasta el 2009 contaban con una ley que consagra - de manera mas o menos amplia- el derecho de acceso a la información pública, a saber: Antigua y Barbuda, Belice, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, Estados Unidos de Norteamérica, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, y Uruguay. En algunos de estos países existen iniciativas para adecuar su legislación a los estándares regionales mas elevados. En otros países en los que aún no existe legislación al respecto, existen iniciativas de ley pendientes o movimientos sociales que presionan por la adopción de una ley en la materia.

#### **i. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL DERECHO INTERNACIONAL APLICABLE EN LAS AMÉRICAS.**

El derecho de acceso a la información se encuentra protegido por el derecho fundamental a La libertad de expresión. Este derecho se encuentra reconocido, entre otros, en el artículo 19 de la [Declaración Universal de Derechos Humanos](#) de 1948; el artículo 19 del [Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos](#) de 1966; el artículo 13 de la [Convención Americana sobre Derechos Humanos](#) de 1969, también conocida como *Pacto de San José*; en el artículo IV de la [Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre](#); y el artículo 4 de la [Carta Democrática Interamericana](#).

Adicionalmente, la Asamblea General de la [Organización de las Naciones Unidas](#) aprobó la [Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos](#), que manifiesta en su artículo 6º el derecho a “conocer, recabar, obtener, recibir y poseer información sobre todos los derechos humanos y libertades fundamentales, con inclusión del acceso a la información sobre los medios por los que se da efecto a tales derechos y libertades en los sistemas legislativo, judicial y administrativo internos”<sup>2</sup>.

En materia de estándares universales, es necesario aludir también a la [Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción](#) de 2003. Aunque la Convención aborda el derecho de acceso a la información, no forma parte propiamente del derecho internacional de los derechos humanos, sino de aquellos instrumentos que de manera mas amplia, promueven la democracia y los beneficios de gobernabilidad desde el punto de vista de la transparencia de la administración pública y el combate a la corrupción. La Convención alude a la importancia que tienen el derecho de acceso y difusión de la información en la prevención de la corrupción, como mecanismos para facilitar la cooperación internacional en la lucha anticorrupción.

---

<sup>2</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 53/144.

Asimismo, es relevante recordar la [Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad](#). Se trata del primer tratado de derechos humanos acordado en el siglo XXI que persigue eliminar las barreras que enfrentan las personas con discapacidad, impulsando el acceso e igualdad de oportunidades en las distintas esferas que conforman la vida de las sociedades<sup>3</sup>. La Convención prevé que se garantice el acceso a la información y a los servicios de comunicaciones y a las tecnologías de la información a las personas con discapacidad. Esto incluye proporcionar información que sea accesible a estas personas sobre ayudas a la movilidad, dispositivos técnicos y tecnológicos de apoyo, formas de asistencia y servicios e instalaciones de apoyo, con lo cual la Convención busca que a través de la información las personas tengan igualdad de oportunidades para elevar su nivel de vida.<sup>4</sup>

Como ya se mencionó, en el ámbito regional el derecho de acceso a la información se encuentra reconocidos en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, según la cual, “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”.

En cuanto al alcance de dicha norma, cobra enorme importancia la sentencia de la [Corte Interamericana de Derechos Humanos](#) (CIDH) en el caso [Claude Reyes y otros Vs. Chile](#). Esta decisión marcó un hito dentro del reconocimiento internacional del derecho de acceso a la información, pues aunque la CIDH ya había emitido diversas recomendaciones sobre el acceso a la información desde 1994, este caso es el primero decidido por la Corte Interamericana, que desarrolla el objeto central de este derecho, su función y naturaleza. En primer lugar, reconoce que el acceso a la información es un derecho humano fundamental y establece con claridad su importancia individual y social. La Corte sostuvo que el artículo 13 de la [Convención Americana sobre Derechos Humanos](#) estipula expresamente los derechos a “buscar” y “recibir” informaciones, lo que “protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado”, sin necesidad de acreditar un interés jurídico.

Esta sentencia tuvo como antecedente, entre otras cosas, la [Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión](#) aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, en octubre de 2000. El principio 4 de la Declaración indica que “[e]l

---

<sup>3</sup> González Martín, Nuria, “Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, UNAM, Vol. VIII, 2008, pp. 527-540. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/cont/120/el/el11.pdf>

<sup>4</sup> Naciones Unidas. Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad. Par v) del preámbulo. Disponible en: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>



acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio solo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas”.

Esta tendencia ha sido respaldada e impulsada dentro del sistema de derechos humanos por los relatores especiales de libertad de expresión, atentos a las demandas de los movimientos sociales y encargados de monitorear la implementación de los tratados internacionales por parte de los gobiernos nacionales. Las Relatorías de las Naciones Unidas para Libertad de Opinión y de Expresión (ONU), de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación (OSCE), de la Comisión Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos y de la Organización de Estados Americanos para la Libertad de Expresión (OEA), en coordinación con organizaciones sociales han promovido diversas declaraciones conjuntas promoviendo, entre otros, el derecho de acceso a la información. La [Primera Declaración Conjunta de los Relatores para la Libertad de Expresión](#) se emitió en 1999 afirmando que: “implícito en la libertad de expresión está el derecho de toda persona a tener libre acceso a la información y a saber qué están haciendo los gobiernos por sus pueblos, sin lo cual la verdad languidecería y la participación en el gobierno permanecería fragmentada”. En el 2004, los Relatores firmaron la [Declaración Conjunta sobre Acceso a la Información y sobre la Legislación que Regula el Secreto](#) reafirmando “la importancia fundamental del acceso a la información para la participación democrática, la rendición de cuentas de los gobiernos y el control de la corrupción, así como para la dignidad personal y la eficiencia en los negocios”.

Para la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, el tema del derecho de acceso a la información ha sido observado con especial énfasis, tal y como lo muestran los informes de los años [2003](#), [2007](#), [2008](#) y [2009](#).

Otro documento regional de reciente creación son los [Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información](#) del [Comité Jurídico Interamericano](#) aprobado en el 2008. Se trata de 10 principios que los Estados miembros deben observar para la adecuada garantía del derecho de acceso a la información.

Asimismo, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, por medio de resolución ([AG/RES, 2514 \(XXXIX-O/09\)](#)), adoptada el 4 de junio de 2009 en San Pedro Sula, Honduras, encomendó al Departamento de Derecho Internacional coordinar la redacción de una Ley Modelo sobre Acceso a la Información Pública y una Guía para su implementación, con la participación de los órganos, agencias y entidades pertinentes de la OEA, los Estados Miembros y la sociedad civil. Para cumplir este mandato, el Departamento de Derecho Internacional formó un grupo de expertos que redactó el borrador de la ley modelo y de la guía de implementación. El [grupo de expertos](#) se

reunió tres veces durante un año para discutir, editar y finalizar los documentos. Tras la última reunión celebrada en Marzo de 2010 se aprobó una versión final de la [Ley Modelo](#) sobre Acceso a la Información Pública y de la [Guía para su implementación](#). Ambos documentos fueron presentados formalmente a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos el 29 de abril de 2010. Esta propuesta fue aprobada por la Asamblea General de la organización el 8 de junio de 2010 mediante la resolución ([AG/RES. 2607 \(XL-O/10\)](#)).

El contenido y alcance de estos documentos serán más extensamente estudiados en el Modulo II relativo al Marco Jurídico Interamericano.

## ii. EL MOVIMIENTO SOCIAL DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

Uno de los factores de mayor importancia a la hora de impulsar el derecho de acceso a la información han sido las demandas sociales por conocer la actuación de la administración pública y controlar la corrupción, acceder a los archivos personales en manos del gobierno y conocer los servicios y beneficios a los que las personas tienen derecho. Se trata de necesidades relacionadas con la información que detenta el Estado y que es posible satisfacer principalmente a través del derecho de acceso a la información.

El derecho de acceso a la información para algunos se cristaliza en la “vieja consigna” de que *información es poder*<sup>5</sup>. Bajo esta consigna, los movimientos sociales en diversos países en el mundo han [promovido la legislación](#) del derecho de acceso a la información.

Uno de los “lemas” más conocidos, fue aportado por el movimiento social Mazdoor Kisan Shakti Sangathan ([MKSS](#)) en Rajasthan, India, que utilizó como eslogan de su campaña de activismo: “el derecho a saber es el derecho a vivir”. De acuerdo con Richard Calland y Tilley A , grupos en la India y Sudáfrica sintetizaron la expresión en el supuesto *derecho a saber*, que es mucho más sencilla de aplicar y recordar que el *derecho de acceso a la información*.<sup>6</sup> Este lenguaje después fue usado en países de Europa Central y América Latina, para expresar la necesidad de que los gobiernos proporcionen acceso a la información y sentar las bases de una obligación de las autoridades a brindarla.

Algunos de los desarrollos específicos que la sociedad civil en el mundo le ha dado a este derecho se relacionan con la *verdad histórica*. El “derecho a la verdad” es un término que se encuentra literal en alguna jurisprudencia en Latinoamérica, como un

---

<sup>5</sup> Villanueva, Ernesto, *Derecho de acceso a la información y ética periodística*, Intercontinental Editora, Instituto Prensa y Libertad, Paraguay, 2004, p. 35.

<sup>6</sup> Calland, Richard y Tilley A., *The Right to Know, the Right to Live: Access to Information and Socio-Economic Justice*, Ciudad del Cabo, Open Democracy Advice Center, 2002. p. 15

derecho que reconoce a las víctimas, sus familiares, y a la sociedad en general el derecho a conocer las circunstancias en las cuales se han producido graves violaciones a derechos humanos<sup>7</sup>. Este “derecho a la verdad” es reivindicado por los grupos sociales afectados por los eventos o dispuesto a esclarecerlos, se traslada al ámbito jurisdiccional como una expresión de la necesidad de conocer los documentos del pasado que permitan esclarecer abusos de poder y violaciones a los derechos humanos. Una organización en la región que ha destacado en la búsqueda y utilización de los archivos históricos para esclarecer hechos y enjuiciar a los responsables es el [National Security Archive](#), con base en Estados Unidos.

Asimismo, tal y como será explicado más adelante, las organizaciones y movimientos de defensa de los derechos sociales, económicos y culturales le han dado una importancia central al derecho de acceso a la información como medio estructural para la defensa y garantía de dichos derechos.

A su turno las organizaciones de libertad de expresión, han elaborado una serie de documentos con principios rectores de este derecho. Tales principios promueven que los órganos públicos nacionales e internacionales eleven sus propios estándares y, en todo caso, se convierten en un elevado estándar político y social.

En estos documentos está la [Declaración de Chapultepec](#), emitida en 1994 por la [Sociedad Interamericana de Prensa](#) (SIP), la cual establece que “las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de los ciudadanos, en forma oportuna y equitativa, la información generada por el sector público. No podrá obligarse a ningún periodista a revelar sus fuentes de información”.

Igualmente los movimientos sociales promovieron los [Principios de Johannesburgo Sobre Seguridad Nacional, Libertad de Expresión y Acceso a la Información](#), emitidos en 1995 y suscritos a propuesta de la organización no gubernamental [Artículo 19](#) del Reino Unido y la Universidad de Witwatersrand en Johannesburgo. Están también los [Principios de Lima](#), adoptados el 16 de noviembre de 2000 a convocatoria de la Sociedad Interamericana de Prensa, donde se reconoce el acceso a la información como un derecho fundamental. Igualmente, el 28 de septiembre de 2005, Open Society Justice Initiative, junto con otras organizaciones aliadas, difundió un conjunto de principios sobre el derecho de acceso a la información, titulado [Diez Principios sobre el Derecho al Saber](#).

El más reciente documento de la sociedad civil es [La Declaración para Promover a Nivel Mundial el Derecho de Acceso a la Información Pública](#) publicada el 3 de abril de 2008 y conocido también como la *Declaración de Atlanta*. Bajo la convocatoria del Centro

---

<sup>7</sup> CIDH. Informe Anual 2002. Volumen III: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2002, Capítulo III, disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=138&IID=1>

Carter con base en Atlanta, Estados Unidos, se reunieron servidores públicos, periodistas y líderes de la sociedad civil de más de 20 países del mundo para redactar un documento conjunto. En desarrollo de esta declaración se elaboró en 2009 el [Plan de Acción para el Avance del Derecho de Acceso a la Información](#), con acciones concretas para la comunidad internacional, los Estados, las organizaciones corporativas, profesionales y de la sociedad civil.

Todos estos documentos no comprometen ni obligan a los gobiernos de los Estados de las Américas, pero ponen de presente la relevancia social y ética de este derecho para la región; son un reflejo clave de la demanda social, del lenguaje que reclama la garantía del derecho de acceso a la información, y han sido retomados por las instituciones del Sistema Interamericano al momento de tomar en cuenta la opinión de la sociedad civil.

### iii. DEFINICIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

Tal como se explica en el [capítulo IV del Informe Anual 2009 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#), la CIDH y la Corte Interamericana han atribuido particular importancia al derecho de acceso a la información en tanto componente del derecho a la libertad de expresión protegido por el artículo 13 de la Convención Americana. Este artículo comprende un derecho específico de las personas a acceder a tal información, así como la obligación positiva, en cabeza del Estado, de brindar a los ciudadanos acceso a la información<sup>8</sup>.

La trascendencia del derecho de acceso a la información se explica por múltiples razones, entre las cuales la jurisprudencia interamericana ha resaltado: (a) su carácter de herramienta crítica para la participación democrática, el control del funcionamiento del Estado y de la gestión pública, y el control de la corrupción por parte de la opinión pública, en ausencia de los cuales se hace imposible el escrutinio ciudadano del quehacer estatal y la prevención de abusos gubernamentales mediante un debate público informado<sup>9</sup>; (b) su valor en tanto medio para la autodeterminación individual y colectiva, en particular la autodeterminación democrática, puesto que habilita a las personas y a las sociedades para adoptar decisiones informadas sobre el rumbo que le quiere imprimir a su existencia;<sup>10</sup> y (c) su naturaleza de instrumento para el ejercicio de

---

<sup>8</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 87. Véase también, Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de *Claude Reyes y otros v. Chile*. Transcritos en la sentencia del 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH, principios 2, 3 y 4.

<sup>9</sup> Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros*, cit., párr. 87.. Véase también, Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de *Claude Reyes y otros v. Chile*. Transcritos en la sentencia del 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Declaraciones Conjuntas de 1999 y de 2004 de los Relatores Especiales para la Libertad de Expresión de la ONU, la OEA y la OSCE.

<sup>10</sup> Corte I.D.H., *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; Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr.

otros derechos humanos, especialmente por parte de quienes se encuentran en posiciones subordinadas o vulnerables, ya que es sólo mediante el conocimiento preciso del contenido de los derechos humanos y de sus formas y medios de ejercicio que se puede acceder efectivamente a su pleno goce y disfrute.<sup>11</sup>

Sobre esta base, la jurisprudencia interamericana ha descrito los distintos elementos constitutivos del derecho de acceso a la información, a saber: (1) se trata de un derecho de toda persona; (2) en principio no es necesario acreditar un interés ni una afectación personal para obtener la información bajo control del Estado, salvo que se aplique alguna de las restricciones excepcionales permitidas por la Convención Americana; (3) habilita a las personas para acceder a múltiples tipos de información, incluida la información que el Estado custodia o administra; la que produce o está obligado a producir; la que tienen quienes administran los servicios públicos o dineros públicos, la que el Estado capta o está obligado a captar respecto de tales dineros o recursos; (4) se rige por los principios de máxima divulgación y de buena fe. El primero implica que un recurso administrativo de acceso a la información con plazos razonables para adoptar una decisión justificada o, en caso de aplicarse alguna restricción, proveer un recurso judicial para controvertir la respuesta negativa; la de suministrar al público información en forma oficiosa; la de adecuar el ordenamiento jurídico interno para que responda a este derecho; la de implementar adecuadamente los estándares que rigen esta materia; la de producir o capturar de oficio cierto tipo de información; la de justificar con claridad las respuestas negativas a las peticiones de acceso a la información; la de generar una cultura de transparencia y la de divulgar en forma apropiada entre la población la existencia y mecánica de los instrumentos jurídicos para hacerlo efectivo. Finalmente, dado que el derecho de acceso a la información es un componente del derecho a la libertad de expresión, debe entenderse que está sujeto a un régimen estricto y excepcional de limitaciones que deben estar previstas taxativa y previamente en la ley, ser estrictamente necesarias y proporcionadas, y estar sujetas a la posibilidad de ser controvertidas judicialmente para lograr el acceso a información en casos concretos<sup>12</sup>.

---

85; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 116; Corte I.D.H., *Corte I.D.H., Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 86; Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73; CIDH. Informe No. 130/99. Caso No. 11.740. *Victor Manuel Oropeza*. México. 19 de noviembre de 1999, párr. 46; *Corte I.D.H., Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr.105; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 116.

<sup>10</sup> CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión, párr. 147. Disponible en:

<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>.

<sup>12</sup> *Cfr.* Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros*, cit. Véase también, Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de *Claude Reyes y otros v. Chile*. Transcritos en la sentencia del 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Comité Jurídico Interamericano. *Principios sobre el derecho de*

Este tema será ampliamente desarrollado en el Modulo III de este curso.

## II. RELEVANCIA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Las instituciones del Sistema Interamericano se han encargado en diversas ocasiones de interpretar el derecho de acceso a la información. En este capítulo revisaremos la relevancia de este derecho a partir de la interpretación que la CIDH y la Corte Interamericana han hecho del artículo 13 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos.

### i. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN, DEMOCRACIA Y GOBIERNO.

El vínculo entre el derecho de acceso a la información y la democracia es quizás el más reiterado y desarrollado en las decisiones e informes que han emitido los órganos del sistema interamericano.<sup>13</sup> En efecto, el acceso a la información y la transparencia conforman dos requisitos indispensables para que los gobiernos rindan cuentas y sean escrutados por los ciudadanos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que es a través de la garantía del derecho de acceso a la información que los ciudadanos ejercen el control democrático de la gestión estatal, “de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si 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.”<sup>14</sup> Así, en la región se comprende que el acceso a la información es un derecho a través del cual se ejerce un control social hacia la función pública, elemento que también ha sido sostenido por la doctrina en la materia.

Pero el derecho de acceso a la información no solo garantiza el control del gobierno (ciudadanía activa). Asimismo, este derecho tiende a asegurar la existencia de una ciudadanía conciente de sus derechos y obligaciones, lo cual también es un elemento esencial de toda teoría democrática.<sup>15</sup>

---

*acceso a la información.* (CJI/Res. 147 – LXXIII-0/08, 7 de agosto de 2008). Declaraciones Conjuntas de 1999, 2004 y 2006 de los Relatores Especiales para la Libertad de Expresión de la ONU, la OEA y la OSCE.

<sup>13</sup> Cfr. Corte I.D.H., *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; Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 85; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 112; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 82;

<sup>14</sup> Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros*, cit, párr. 86.

<sup>15</sup> Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009. Vol. III. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Washington DC, 2010. Capítulo IV, párr. 5.

De esta forma, el acceso a la información es un derecho de “ciudadanía”, fundamental para ser tratados como ciudadanas y ciudadanos co-responsables de la cosa pública, y del destino de la vida política cotidiana de una nación y concientes de los propios derechos y obligaciones. La transparencia y acceso a la información son entendidos como controles institucionales orientados a la rendición de cuentas sobre los actos, decisiones, políticas y normas que rigen la praxis de la gestión pública. El estándar regional apunta a señalar que sin el derecho de acceso a la información, otros derechos fundamentales se verían seriamente afectados.<sup>16</sup> Por ejemplo, en relación a los grupos vulnerables, en el [Caso No. 12.503, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo](#), la CIDH ha dicho que en aras de la protección de los derechos de propiedad de los pueblos indígenas, los Estados deben contar con mecanismos de consulta efectiva y previamente informada con las comunidades indígenas en relación a los actos y decisiones que pueden afectar sus territorios tradicionales.<sup>17</sup>

El vínculo del derecho de acceso a la información con la democracia también se ha expresado en la [Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión](#). Ésta establece que la garantía del acceso a la información contribuye a una mayor transparencia de los actos del gobierno y las instituciones democráticas. Este estándar en concreto se refiere a los beneficios del acceso a la información para el buen gobierno y el mejor funcionamiento de sus instituciones. Por ello, como lo reiteró la Corte Interamericana en el 2008 y la Relatoría en su [Informe anual del 2008](#): “el derecho de acceso a la información en poder del Estado es un requisito fundamental para garantizar la participación democrática, la transparencia y buena gestión pública, y el control del gobierno y de la gestión de las autoridades por la opinión pública, ya que habilita a la sociedad civil para ejercer un escrutinio a las acciones de las autoridades.”<sup>18</sup>

La transparencia, rendición de cuentas y fiscalización de los organismos del Estado son conceptos que se insertan en el contexto de la transformación profunda de la relación ciudadanía-administración gubernamental. Para Shamsul Haque, esta reconfiguración ha cambiado la misión de la administración pública, afectando la naturaleza y

---

<sup>16</sup> Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009. Vol. III. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Washington DC, 2010. Capítulo IV, párr. 5.

<sup>17</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe No. 40/04. Caso 12.053. Fondo. Comunidades indígenas mayas del Distrito de Toledo Belice. 12 de octubre de 2004. Igualmente en: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe No. 141/09. Petición 515-07. Admisibilidad. Comunidades Agrícola Diaguita de los Huascoalinos y sus miembros. Chile. 30 de diciembre de 2009. Disponible en: <http://www.cidh.org/annualrep/2009sp/Chile415-07.sp.htm>

<sup>18</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008. Vol. III. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Washington DC, 2009. Párrafo 144.

composición de los servicios que brinda a los ciudadanos y, por ende, transformando su relación con la sociedad<sup>19</sup>.

Estos cambios empiezan por reconocer que el Estado, al ser un instrumento para la satisfacción de los derechos de todas las personas, tiene la obligación de rendir cuentas ante la ciudadanía a quien debe honrar con el cumplimiento de sus deberes. Esta relación entre una ciudadanía militante y un Estado a su servicio, se fundamenta necesariamente en el principio de transparencia y el acceso a la información. En el momento en que el ciudadano es conciente de las obligaciones del Estado y toma una posición activa exigiendo cuentas y poder de participación en la gestión pública, estos derechos se concretan en elementos indispensables del modelo.

En la teoría administrativa, el principio que sostiene y justifica la postura activa de las personas ante la administración pública, consiste en que el Estado está en “deuda” con los ciudadanos.<sup>20</sup> Este principio representa el marco conceptual de una administración pública transparente, fiscalizable, imparcial, abierta, accesible y responsable de sus actos ante una ciudadanía cada vez más exigente y conciente de sus derechos.

De este modo, el derecho de los ciudadanos a exigir y demandar que su gobierno sea transparente se acompasa en el derecho de acceso a la información. A su turno, la transparencia y la obligación de rendición de cuentas son garantías institucionales que aseguran y al mismo tiempo dependen del derecho de acceso a la información. Ambos elementos – transparencia y rendición de cuentas- son principios esenciales del “modelo democrático” que muestran la enorme relevancia del derecho de acceso a la información.

En teoría democrática se parte del principio de que un gobierno es más democrático mientras más información cierta, accesible, oportuna y ordenada esté dispuesto a otorgar a la sociedad.<sup>21</sup> La transparencia y el acceso a la información se entienden como los medios o vías idóneas para mejorar los procesos de toma de decisiones del gobierno. Es por esto que en la [Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción](#), el derecho de acceso a la información se retoma como una herramienta para promover prácticas de buen gobierno.

---

<sup>19</sup> Haque, M. Shamsul en “Relationship between citizenship and public administration: a reconfiguration”, *International Review of Administrative Sciences*, [0020-8523(199909)65:3], Sage Publications, London, Vol. 65 (1999), 309-325; 009627.

<sup>20</sup> Olivier y Heater en Haque, M. Shamsul, *op. cit.* P. 311.

<sup>21</sup> Carta Democrática Interamericana, artículo 4. Disponible en: [http://www.oas.org/charter/docs\\_es/resolucion1\\_es.htm](http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm).



## ii. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LOS DERECHOS HUMANOS.

El derecho de acceso a la información no solo es un derecho humano fundamental sino que, a su turno, tiene un vínculo instrumental con otros derechos humanos. El Sistema Interamericano ha reconocido en varias ocasiones que el derecho de acceso a la información es *instrumental* para defensa, protección y monitoreo de otros derechos humanos.<sup>22</sup>

En la [Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad](#) se traslada el derecho de acceso a la información a las posibilidades y necesidades de las personas con discapacidad, en la búsqueda de eliminar barreras y obstáculos al ejercicio de sus libertades.

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en el año 1999 la [Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos](#), que establece el derecho de toda persona a conocer, recabar, obtener, recibir y poseer información sobre todos los derechos humanos y libertades fundamentales y los medios por los que se da efecto a tales derechos y libertades en los sistemas legislativo, judicial y administrativo de cada Estado.

Asimismo, la Asamblea General de la OEA, a través de sus resoluciones, ha enfatizado la instrumentalidad del derecho de acceso a la información como cualidad específica. Las resoluciones en esta materia son las siguientes: [Asamblea General de la OEA, Resolución AG/RES. 1932 \(XXXIII-O/03\)](#); [Asamblea General de la OEA, Resolución AG/RES. 1932 \(XXXV-O/03\)](#); [Asamblea General de la OEA, Resolución AG/RES. 2057 \(XXXIV-O/04\)](#); [Asamblea General de la OEA, Resolución AG/RES. 2121 \(XXXV-O/05\)](#); [Asamblea General de la OEA, Resolución AG/RES. 2252 \(XXXV-O/06\)](#); [Asamblea General de la OEA, Resolución AG/RES. 2288 \(XXXVII-O/07\)](#); [Asamblea General de la OEA, Resolución AG/RES. 2418 \(XXXVIII-O/08\)](#).

A su turno, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA ha establecido el vínculo entre la libertad de expresión y de información y la defensa de otros derechos humanos<sup>23</sup>. En particular, [en su informe del 2008](#), la Relatoría afirmó que “el derecho de acceso a la información es un instrumento clave para el ejercicio de otros derechos humanos, particularmente por parte de los sujetos más vulnerables”. También recordó la importancia de la información para el ejercicio de los derechos civiles y políticos: “el

---

<sup>22</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009. Vol. III. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Washington DC, 2010. Capítulo IV, párr. 5.

<sup>23</sup> Cantón, Santiago y Loreti, Damián, *Libertad de Expresión en América Latina*, Ediciones de periodismo y Comunicación, Universidad Nacional de La Plata, Cátedra UNESCO-Libertad de Expresión, Argentina, 2000, p. 34.

libre acceso a la información es un medio para que, en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerza sus derechos políticos.”

Un grupo vulnerable que ha merecido especial atención son los pueblos indígenas de la región. Para ellos, el suministro de información puede ser clave, como lo reitera la Relatoría en su [Informe de 2009](#). “... [L]a estrecha relación de los pueblos indígenas con su territorio, permite sostener que el derecho de acceso a la información sobre la potencial intervención exógena en territorio indígena, cuando la misma puede tener un impacto serio en el hábitat comunitario, puede convertirse en un mecanismo necesario para asegurar otros derechos como el derecho a la salud de los miembros del grupo, e incluso, el derecho a su existencia misma como comunidad.”<sup>24</sup>

De acuerdo con las interpretaciones de distintos instrumentos de derecho internacional, para Abramovich y Courtis, la información es una vía para demandar un derecho, e incluso, la realización progresiva de los derechos económicos y políticos dentro de la nueva generación de derechos, donde sin información sobre la situación de los derechos socio-económicos, difícilmente se podría exigir que el gobierno tenga una obligación positiva de garantizar otros derechos.<sup>25</sup>

La necesidad de garantizar el derecho de acceso a la información como condición para el ejercicio de otros derechos, se encuentra también reconocida en el Comentario General 1 y 4 del Consejo Económico y Social de la ONU. Por su parte, el Comité Económico y Social de las Naciones Unidas ha expresado su opinión sobre la interpretación del [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#) sobre la obligación de los Estados a informar y monitorear la realización y obstáculos de los derechos, haciendo notar la importancia de producir información estadística discriminada. En el [Comentario General No. 1 de 1990](#), el Comité afirmó que los objetivos de monitoreo de los derechos no pueden ser alcanzados con información estadística agregada y que especial atención se deberá poner en aquellos sectores más marginados de la población y en los grupos vulnerables o en desventaja. A juicio del Consejo, el primer paso para la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales es el diagnóstico y el conocimiento sobre la situación existente.<sup>26</sup>

En el mismo sentido, sobre la obligación del Estado de producir y divulgar información como condición para el ejercicio de otros derechos y para la verificación del cumplimiento de sus obligaciones internacionales, la CIDH ha señalado en su informe sobre [Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#) que “la obligación del Estado de adoptar

---

<sup>24</sup> CIDH. Caso No. 12.503. *Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo* (Belice). 12 de octubre de 2004, párr. 142.

<sup>25</sup> Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *El derecho a la información como derecho*, Argentina, Centro de Estudios Sociales y Legales, 2000. p. 6.

<sup>26</sup> Comité Económico Social de las Naciones Unidas, “Reporting by States parties, General Comment No. 1”, 1989, punto 3.

medidas positivas para resguardar el ejercicio de derechos sociales tiene importantes derivaciones, por ejemplo, en cuanto al tipo de información estadística que el Estado debe producir”. Por ejemplo para la CIDH la desagregación de los datos por sexo, raza o etnia constituye una herramienta imprescindible para satisfacer los derechos sociales de los grupos más débiles o tradicionalmente excluidos<sup>27</sup>. La obligación de producir y permitir el acceso de información estadística diferenciada, también está integrada en diversos tratados internacionales, por ejemplo en la [Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer](#). En el artículo 8 (h) de dicha Convención se establece que los estados se comprometen a adoptar medidas específicas y programas para “garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios.”

La información sobre los derechos socio-económicos ha demostrado tener una gran demanda por diversas razones. En el caso de la vivienda, las decisiones de los municipios y concejos comunales a menudo tienen un impacto directo en la vida de los residentes de una región. Una acción concreta es abrir los archivos contenidos en las oficinas de vivienda municipales sobre los solicitantes de títulos de propiedad.<sup>28</sup> Lo mismo para los archivos escolares, de los trabajadores sociales, la policía y la seguridad, los seguros públicos, los créditos populares y los archivos de las licitaciones públicas, los resultados de los concursos y evaluaciones públicas, así como las solicitudes de becas o las procesos de nombramiento de los funcionarios públicos.<sup>29</sup>

El derecho de acceso a la información también ha sido fundamental para el ejercicio de los derechos reproductivos. Sandra Colvier sostiene que el acceso a la información es parte de un “racimo” o “cluster” de los derechos internacionales reconocidos, como el derecho a la vida y a la salud; los derechos a respetar la dignidad humana, la integridad corporal, la seguridad personal y la libertad individual, así como el derecho de tomar decisiones libre y informadamente sobre la vida privada y familiar de la persona,

---

<sup>27</sup> CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Obligaciones impuestas a los Estados por el derecho de acceso a la información.*, párr. 162. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>.

CIDH. Informe Anual 2009. Volumen II. Informe Anual de la Relatoria Especial para la Libertad de Expresión. *Obligación de producir o capturar información.* párr. 36 Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=794&IID=2>

<sup>28</sup> Un caso concreto se analiza en: Weir, Stuart, “Housing”, en Delbridge, Rosmary y Smith, Martin (editores), *Consuming Secrets. How Official Secrecy Affects Everyday Life in Britain*, The National Consumer Council, Londres, Burnett Books, 1982.

<sup>29</sup> Ver algunos casos específicos en Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa, *Importancia Social del Derecho a Saber*, México, LIMAC, 2005.

incluyendo tener o no hijos y cuándo tenerlos<sup>30</sup>. En específico, el acceso a la información es útil para los individuos que han sufrido violaciones a sus derechos de salud reproductiva, por ejemplo, cuando en las clínicas de salud no se les informa sobre las opciones disponibles de anticoncepción, o no se les permite elegir entre los métodos. En casos como estos, ejercer [el derecho de acceso a la información les permite ejercer su derecho a la salud](#).

Finalmente, el derecho de acceso a la información es una herramienta clave para el esclarecimiento de los hechos atroces. La Corte Interamericana ha establecido en el [Caso Gómez Palomino Vs. Perú](#) en el 2005 que “toda persona, incluyendo a los familiares de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, tiene el derecho a conocer la verdad. En consecuencia, los familiares de las víctimas [o las víctimas], y la sociedad como un todo, deben ser informados de todo lo sucedido con relación a dichas violaciones”<sup>31</sup>.

En el mismo sentido, la Relatoría para la Libertad de Expresión de la OEA en [su Informe Anual de 2009](#) desarrolla la interpretación sobre la obligación de los Estados de preservar y facilitar acceso a los archivos “cuando se trata de graves violaciones de derechos humanos, la información que pueden reunir estos archivos posee un valor innegable y es indispensable no sólo para impulsar las investigaciones sino para evitar que hechos aberrantes puedan repetirse.”

### **iii. INFORMACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL.**

Como ya se ha mencionado, el derecho a la información es fundamental para fomentar el desarrollo de la sociedad y para la superación de la pobreza.<sup>32</sup> El derecho de acceso a la información puede ayudar a balancear el desequilibrio de poderes y las asimetrías de información entre las comunidades marginadas y sus gobiernos, ya que le ofrece a las comunidades la vía para conocer y exigir el acceso a los servicios a que tienen derecho, y también los empodera para participar en las discusiones de las políticas públicas que los afectan. El derecho a la información ayuda a las comunidades a tener visibilidad en el mapa político y puede hacer que sus necesidades e intereses tengan un avance en su satisfacción.

---

<sup>30</sup> Coliver, Sandra, “The Right to Information Necessary for Reproductive Health and Choice Under International Law”, en *The Right to Know. Human rights and access to reproductive health information*, Article 19, University of Pennsylvania Press, 1995, p. 39.

<sup>31</sup> Corte IDH., *Caso Gómez Palomino Vs. Perú*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 136.

<sup>32</sup> Ver, por ejemplo, [UNDP and Access to Information](#). (“El acceso a la información es un elemento clave para el trabajo en gobernabilidad democrática. ES vital para fortalecer la rendición de cuentas, transparencia, participación y la vigencia del Estado de derecho. Información accesible y comprensible y los medios y la capacidad de comunicarse son herramientas que permiten a los ciudadanos participar en los procesos de formación de políticas públicas e influir en las decisiones que afectan sus vidas”).

A este respecto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha reconocido que el derecho a la información es central para el logro de los [Objetivos de Desarrollo del Milenio](#) (ODM) que promueven la erradicación de la pobreza en el mundo.<sup>33</sup> Así mismo, la ONU ha afirmado en su [Resolución sobre los resultados de la Cumbre Mundial](#), que da seguimiento al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que la tecnología y la ciencia, incluyendo las tecnologías de la información y comunicación son vitales para alcanzar las metas del desarrollo, a través de promover la transferencia de tecnologías, construir una sociedad de la información y fortalecer las oportunidades digitales de las personas, poniendo el potencial de las tecnologías de la información y la comunicación al servicio del desarrollo.

En el cumplimiento de los objetivos del desarrollo, el derecho de acceso a la información es instrumental por lo menos para dos propósitos: 1) porque la información es una vía para la libertad de las oportunidades de desarrollo individual y social, en términos del Premio Nobel [Amartya Sen](#),<sup>34</sup> y; 2) porque la información es una vía para el escrutinio de las acciones del Estado encaminadas al desarrollo y la realización progresiva de los derechos socio-económicos.

En cuanto al primer punto, los Estados están obligados a garantizar un ambiente de bienestar para el desarrollo de las libertades individuales. En el sistema universal, 171 Estados reunidos en la [Conferencia Mundial de Derechos Humanos](#) en 1993, a través de la [Declaración y Plan de Acción de Viena](#) han sostenido que el desarrollo propicia el disfrute de otros derechos humanos y que los Estados deben cooperar para lograr el desarrollo y remover obstáculos. En este sentido, el Programa de Acción afirma que “es indispensable que los Estados favorezcan la participación de los más pobres en las decisiones adoptadas por la comunidad en que viven, la promoción de los derechos humanos y la lucha contra la pobreza extrema”.<sup>35</sup>

En este mismo sentido, los jefes de estado de 117 naciones se comprometieron en la [Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social](#) de 1995 a fortalecer “...los medios y las capacidades que permitan a las personas participar en la formulación y aplicación de las políticas y programas sociales y económicos mediante la descentralización, la administración abierta de las instituciones públicas y el aumento de las capacidades y las oportunidades de la sociedad civil y las comunidades locales...”.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> UNDP - Bureau for Development Policy – Democratic Governance Group. Right to information. *Practical Guidance Note*. Julio 2004. Disponible en:

[http://www.undp.org/governance/docs/A2I\\_Guides\\_RighttoInformation.pdf](http://www.undp.org/governance/docs/A2I_Guides_RighttoInformation.pdf)

<sup>34</sup> Ver, al respecto, Peter Evans, [Collective Capabilities, Culture and Amartya Sen's Development as Freedom](#).

<sup>35</sup> Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Declaración y Programa de Acción de Viena, A/CONF.157/23, párrafo 25.

<sup>36</sup> Organización de las Naciones Unidas, Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social, Copenhague, Dinamarca, 1995. A/Conf. 166 /9. P. 13

Otro referente importante del vínculo entre el derecho de acceso a la información y el desarrollo se encuentra en la [Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos](#), que especifica en el artículo 6º que toda persona tiene derecho individualmente y con otras a “conocer, recabar, obtener, recibir y poseer información sobre todos los derechos humanos y libertades fundamentales, con inclusión del acceso a la información sobre los medios por los que se da efecto a tales derechos y libertades en los sistemas legislativo, judicial y administrativos internos.”

Finalmente, en la [Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo](#) se insta a los Estados e instituciones privadas que aportan recursos financieros para proyectos de desarrollo a “dar resultados”, lo que implica mejorar la calidad en el diseño de políticas, implementación y monitoreo mejorando los sistemas de información y creación de estadísticas discriminadas por sexo, región y estatus socioeconómico. Así, en el caso de la Declaración de París, los Estados e instituciones que aportan recursos para el desarrollo están obligados a publicar regularmente, detallada y actualizadamente la información sobre el volumen, asignación y los resultados de los gastos en desarrollo.

### **III. EVOLUCIÓN, ALCANCES Y LÍMITES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN**

El reconocimiento del derecho de acceso a la información en la esfera global ha crecido significativamente durante los últimos 10 años. [Es posible afirmar que en todas las regiones del mundo se han propuesto nuevas iniciativas de ley y se ha recogido el debate que los movimientos sociales promueven]. Sin embargo, el desarrollo de este derecho se presenta de manera muy heterogénea en los distintos Estados. En efecto, una mirada global permite encontrar desde Estados que reconocen el derecho de acceso a la información en las constituciones o en leyes especiales y sectoriales hasta Estados que no cuentan con ningún antecedente de este derecho en el sistema jurídico. En este capítulo se presenta un panorama general sobre la situación del derecho de acceso a la información pública, en términos de su alcance, límites y evolución.

#### **I. GARANTÍA Y ALCANCES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.**

El alcance de un derecho en el sistema jurídico interno de un país es definido, entre otros elementos, por los mandatos constitucionales, las leyes, la jurisprudencia de las Cortes en interpretación de los textos legales y constitucionales y de los tratados internacionales de derechos humanos de los cuales el Estado es parte.

Entre los países que garantizan el derecho de acceso a la información en sus constituciones de manera tal que imponga una obligación al Estado de brindar la

información están Albania, Brasil, Colombia, Costa Rica, Brasil, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, Suecia, Hungría, Nepal, Tanzania, Uganda, Polonia entre muchos otros.<sup>37</sup>

Algunos países no lo consagran directamente en las Constituciones, pero ha sido reconocido a nivel jurisprudencial por interpretación del derecho a la libertad de expresión, una de cuyas vertientes es el derecho de acceso a la información, como ha sido el caso de Chile<sup>38</sup> o derivado de la obligación constitucional de transparencia en el caso de Argentina<sup>39</sup>.

En Europa los países comenzaron a adoptar leyes de acceso a la información sólo en la última década y en gran medida gracias a la fortaleza del movimiento social que ha defendido el derecho.<sup>40</sup> En las Américas conviven leyes muy nuevas y de reconocida calidad garantista y leyes de finales del siglo 20 que perdieron cierta actualidad en relación a los nuevos estándares.<sup>41</sup> Hasta el 2009 existían 17 países con leyes de acceso a la información, siendo éstos: Antigua y Barbuda, Belice, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, y Uruguay. En Asia existen pocos casos con leyes de acceso a la información, entre los que destacan la ley de Indonesia del 2008 y de Japón de 1999. En los países árabes solamente Jordania cuenta con una ley, y en África el avance ha sido una característica del siglo 21 en países como Ghana, Kenia, Liberia, Marruecos, Nigeria y Sierra Leona.<sup>42</sup>

Lo que es una realidad es que en todas las regiones del mundo hoy en día se discuten iniciativas y proyectos de leyes, ya sea por primera vez o para reformar las existentes. Asimismo, existen leyes sectoriales que prevén el derecho de acceso a la información respecto de una materia específica, por ejemplo, de la información ambiental, instituciones financieras, comercio, de seguridad nacional o los datos personales.

---

<sup>37</sup> De acuerdo con el índice desarrollado por las organizaciones Access Infor Europe y Justice Initiative llamado *Right to Information Good Law and Practice*, existen 50 países en el mundo cuyas constituciones garantizan efectivamente el derecho de acceso a la información. Disponible en:

<http://right2info.org/constitutional-protections-of-the-right-to>

<sup>38</sup> Tribunal Constitucional de Chile, [Sentencia del 9 de agosto de 2007](#).

<sup>39</sup> Corte Suprema de Justicia de Argentina, [decisión del 11 de febrero de 2004](#).

<sup>40</sup> Banisar, Dave, *Freedom of information around the World. A global survey on access to government information laws*, Privacy International 2006, Reino Unido. P. 19 Disponible en: [http://www.privacyinternational.org/article.shtml?cmd\[347\]=x-347-543400&als\[theme\]=FOI%20Legislation%20and%20Rules](http://www.privacyinternational.org/article.shtml?cmd[347]=x-347-543400&als[theme]=FOI%20Legislation%20and%20Rules)

<sup>41</sup> Banisar, Dave, *Freedom of information around the World. A global survey on access to government information laws*, Privacy International 2006, Reino Unido. P. 19 Disponible en:

[http://www.privacyinternational.org/article.shtml?cmd\[347\]=x-347-543400&als\[theme\]=FOI%20Legislation%20and%20Rules](http://www.privacyinternational.org/article.shtml?cmd[347]=x-347-543400&als[theme]=FOI%20Legislation%20and%20Rules)

<sup>42</sup> En *Right to Information Good Law and Practice*. Disponible en: <http://right2info.org/access-to-information-laws#overview>

Por ejemplo, las leyes ambientales generalmente contienen provisiones sobre la obligación del Estado de publicar la información sobre especies en extinción, productos tóxicos o nocivos al medio ambiente, índices de emisión de contaminantes o estudios ambientales. Frecuentemente también se encuentran provisiones del acceso a la información en las leyes de estadística y censo poblacional. Igual en las leyes de archivos públicos, que establecen la creación, mantenimiento, conservación, restauración, y archivo de los documentos de la administración pública y aquellos históricos del Estado y los ciudadanos.

Por último, el alcance del derecho en algunos Estados garantiza que los archivos relacionados con violaciones graves a derechos humanos no sean reservados por el Estado, cuando existe una evidencia razonable de que la información se relaciona con cierto abuso de autoridad, violaciones a derechos humanos, o delitos de lesa humanidad.<sup>43</sup>

En el Sistema Europeo el [Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales](#) prevé en el artículo 10 el derecho a la libertad de expresión y la [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea](#) en su artículo 42 concede el derecho de acceso a documentos. Además, el Consejo Europeo, órgano interestatal que promueve los derechos humanos, la educación y la cultura, elaboró la [Convención del Consejo Europeo sobre Acceso a Documentos Oficiales](#) en el 2009 en la cual promueve que: a) el derecho de acceso a documentos puede ser ejercido por todas las personas sin necesidad de demostrar interés jurídico; b) no habrá costo para el procedimiento de introducción de solicitudes y revisión de documentos; c) el derecho aplica a todos los sujetos del Estado que desempeñan funciones administrativas, y “opcionalmente” podrán incluir a los poderes judiciales y legislativos, así como entes privados desempeñando funciones públicas; d) excepciones limitadas sujetas a pruebas de interés público y de daño; e) los solicitantes tienen derecho a un proceso de revisión rápido y de bajo costo, y el derecho de apelar ante corte u otro organismo público.<sup>44</sup>

En el Sistema Africano, la [Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos](#) adoptó la [Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión](#) en el 2002. En el apartado IV considera que el derecho de acceso a la información debe estar garantizado por los siguientes principios: a) Todas las personas tienen el derecho de acceder a la información que esta en poder de los cuerpos públicos; b) Todas las personas tienen el derecho de acceder a información que esta en poder de los cuerpos privados que sea necesaria para el ejercicio o la protección de un derecho; c) Cualquier denegación para

---

<sup>43</sup> Darbshire, Helen, “Derecho a la Información en América Latina”, en Anuario de Derechos Humanos, No. 2, 2006, Centro de Derechos Humanos, Universidad de Chile. Disponible en: <http://www.anuariodh.uchile.cl/indice.html>

<sup>44</sup> Ver también [Access Info Europe](#).



divulgar la información debe estar sujeta a apelación ante un cuerpo independiente y/o ante las cortes; d) Los órganos públicos deberán publicar proactivamente información importante del interés público, incluso en ausencia de una petición; e) Nadie estará sujeto a sanción alguna por divulgar de buena fe información equivocada o que resulte en seria amenaza para la salud, la seguridad o el ambiente, excepto donde la imposición de sanciones sirva a un interés legítimo y sea necesaria en una sociedad democrática; y f) Las leyes sobre el secreto deben corregirse cuando resulte necesario para que sean coherentes con los principios de la libertad de información.

En el Sistema Interamericano como ya se ha mencionado, el acceso a la información es reconocido como un derecho fundamental derivado del derecho a la libertad de expresión, que al tiempo impone una obligación positiva al Estado de brindar información a las personas. El alcance de este derecho en la región es el más amplio y completo en tanto que desarrolla principios, obligaciones y deberes concretos para la garantía del derecho de acceso a la información, características que se analizan a fondo en el módulo II de este curso.

## ii. LÍMITES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

El derecho a la información pública descansa en el principio de máxima divulgación. No obstante, no es un derecho absoluto. Tanto el sistema universal de derechos humanos (ONU) como del sistema interamericano (OEA) están de acuerdo en que debe existir un régimen de excepciones, el cual debe ser limitado para que no se invierta la regla general de la publicidad.

En el sistema de las Naciones Unidas, esta limitación está definida de manera general, en la Resolución A/RES/53/144 del 8 de marzo de 1999 de la Asamblea General de la ONU en la [“Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos”](#). El artículo 17, que establece: “[E]n el ejercicio de los derechos y libertades [...] ninguna persona, individual o colectivamente, estará sujeta a más limitaciones que las que se impongan de conformidad con las obligaciones y compromisos internacionales aplicables y determine la ley, con el solo objeto de garantizar el debido reconocimiento y respeto de los derechos y libertades ajenos y responder a las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general de una sociedad democrática”.

Adicionalmente, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión del sistema de Naciones Unidas en su [Informe del año 2000](#) especificó:<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Report of the Special Rapporteur, *Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, UN Doc. E/CN.4/2000/63, 18 Enero 2000, para. 44.

*“La negativa de divulgar información no podrá fundamentarse en la finalidad de proteger a los gobiernos de una situación embarazosa o la revelación de sus actos incorrectos; una lista completa de las finalidades legítimas que podrían justificar no divulgar deberá disponerse en la ley y las excepciones deben ser formuladas en términos precisos para evitar la inclusión de material que no afecte el interés legítimo.”*

En el sistema Interamericano, las limitaciones legítimas del derecho de acceso a la información deben definirse con los mismos criterios que el artículo 13.2 de la Convención Americana establece para definir los límites que puede imponerse a la libertad de expresión. En este sentido, tal como se desarrollará in extenso en el módulo siguiente, la CIDH y la Corte Interamericana han desarrollado una clara línea jurisprudencial sobre los requisitos que deben cumplir las limitaciones estatales a la libertad de expresión -cualquiera que sea la autoridad de la cual provengan o la forma que adopten- y sobre ciertos tipos de restricción que no son admisibles. En síntesis, para que una determinada limitación al artículo 13 de la Convención Americana, la CIDH y la Corte Interamericana, exigen tres requisitos: (a) que sea definida en forma precisa y clara a través de una ley en sentido formal y material; (b) que persiga objetivos autorizados por la Convención; y (c) que sea necesaria en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que persigue, estrictamente proporcionada a la finalidad perseguida e idónea para lograr tales objetivos. Además, se ha establecido que ciertos tipos de limitación son contrarios a la Convención Americana; de allí que las limitaciones impuestas no pueden equivaler a censura -por lo cual han de ser establecidas mediante responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo del derecho-, no pueden ser discriminatorias ni producir efectos discriminatorios, no se pueden imponer a través de mecanismos indirectos de restricción y deben ser excepcionales.

#### **BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA**

- a) Ackerman, John M. and Sandoval-Ballesteros, Irma E., *The Global Explosion of Freedom of Information Laws*, 58 ADMIN. L. REV. 85, 2006.
- b) Banisar, Dave, y Privacy International, *Freedom of information around the world 2006. A global survey of access to government information laws*, Privacy International, Inglaterra, 2006.
- c) Bovens, Mark, *Information Rights: Citizenship in the Information Society*, 10 J. POL. PHIL. 317, 317-41, 2002.
- d) Calland, Richard, and Tilley A. *The Right to Know, the Right to Live: Access to Information and Socio-economic Justice*, 2002, Open Democracy Advice Center, Cape Town.

- e) Canton, Santiago y Loreti, Damián, *Libertad de Expresión en América Latina*, Ediciones de periodismo y Comunicación, Universidad Nacional de La Plata, Cátedra UNESCO-Libertad de Expresión, Argentina, 2000.
- f) Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel, *Derecho a la Información y Derechos Humanos. Estudios en Homenaje al Maestro Mario de la Cueva*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 200:  
<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=7>
- g) Carpizo, Jorge y Villanueva, Ernesto, “El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México”, en Valdés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo, *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*. México, Universidad Nacional Autónoma de México. 2001. pp. 71-102:  
<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=94>
- h) Centro de Estudios Legales y Sociales CELS, *La información como herramienta para la protección de los Derechos Humanos*, 2004:  
[http://www.cels.org.ar/common/documentos/acceso\\_info.pdf](http://www.cels.org.ar/common/documentos/acceso_info.pdf)
- i) Coliver, Sandra, “The Right to Information Necessary for Reproductive Health and Choice Under International Law”, en *The Right to Know. Human rights and access to reproductive health information*, Article 19, University of Pennsylvania Press, 1995.
- j) Haque, M. Shamsul en “Relationship between citizenship and public administration: a reconfiguration”, *International Review of Administrative Sciences*, [0020-8523(199909)65:3], Sage Publications, London, Vol. 65 (1999), 309-325; 009627. (BUSCAR LINK SI ES POSIBLE o pasar a bibliografía complementaria) (solo se puede comprar, no esta disponible en web)
- k) Darbshire, Helen, “Derecho a la Información en América Latina”, en *Anuario de Derechos Humanos*, No. 2, 2006, Centro de Derechos Humanos, Universidad de Chile: <http://www.anuariocdh.uchile.cl/indice.html>
- l) Luna Pla, Issa, *Movimiento del derecho de acceso a la información pública en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2009:  
<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2629>
- m) Villanueva, Ernesto e Luna Pla, Issa Coordinadores, *Importancia social del derecho a saber. Preguntas y respuestas a los casos relevantes del IFAI*, Universidad del Centro de México, Centro Universitario de la Ciénega, Libertad de Información México A.C. México 2005.