



# Asamblea General

Distr. general  
4 de septiembre de 2013  
Español  
Original: inglés

---

## Sexagésimo octavo período de sesiones

Tema 69 b) del programa provisional\*

**Promoción y protección de los derechos humanos:  
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros  
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos  
humanos y las libertades fundamentales**

## **Promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión**

### **Nota del Secretario General**

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue, presentado de conformidad con la resolución 16/4 del Consejo de Derechos Humanos.

---

\* A/68/150.



## **Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue**

### *Resumen*

En el presente informe el Relator Especial se concentra en el derecho de acceso a la información. Describe cómo se establece ese derecho en virtud del derecho internacional de los derechos humanos y pone de relieve sus interrelaciones con el derecho a la verdad. Teniendo en cuenta ese marco, analiza las limitaciones permisibles del acceso a la información, en particular las excepciones justificadas por motivos de seguridad nacional. Describe los principios que pueden orientar el diseño y aplicación de las leyes sobre el acceso a la información y examina los obstáculos que se observan con frecuencia en la vida real. Formula recomendaciones para traducir mejor las normas internacionales de derechos humanos en leyes y prácticas nacionales que promuevan el acceso a la información.

## I. Introducción

1. Este informe ha sido preparado por el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de conformidad con la resolución 16/4 del Consejo de Derechos Humanos. Está centrado principalmente en el derecho de acceso a la información y su relación con el derecho a la verdad.

2. Las normas mundiales y regionales de derechos humanos garantizan no solo el derecho a transmitir información sino también el derecho a recabarla y recibirla libremente al amparo de la libertad de expresión. El derecho de acceso a la información es uno de los componentes centrales del derecho a la libertad de opinión y expresión reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 19), en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19 2)) y en los tratados regionales de derechos humanos.

3. Los obstáculos al acceso a la información pueden impedir el goce de los derechos tanto civiles como políticos así como de los derechos económicos, sociales y culturales. Los requisitos básicos de la gobernanza democrática, como la transparencia, la rendición de cuentas de las autoridades públicas o la promoción de procesos participativos de toma de decisiones, son prácticamente inalcanzables sin el debido acceso a la información. Por ejemplo, para combatir y poner coto a la corrupción, es necesaria la adopción de procedimientos y reglamentos que permitan a los miembros de la sociedad obtener información sobre la organización, funcionamiento y procesos de toma de decisiones de su administración pública<sup>1</sup>. En este sentido, los compromisos mundiales por promover el desarrollo reflejan también el carácter central del acceso a la información; por ejemplo, en su reciente informe (A/67/890, anexo), el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015 hace un llamamiento en favor de una revolución de la transparencia.

4. Los marcos jurídicos nacionales reflejan cada vez más una mentalidad semejante y protegen ese derecho estableciendo el derecho de acceso a la información que se encuentra en poder del gobierno, así como los procedimientos para que el público pueda recabarla y recibirla. En los dos últimos decenios, se han adoptado nuevos instrumentos que protegen el derecho a la información en más de 50 países. Esta tendencia ha sido en muchos casos resultados de transiciones democráticas recientes y se debe sin duda a una participación mucho más activa de las organizaciones de la sociedad civil en la vida pública en todo el mundo.

5. En el presente informe se presta especial atención a la relación entre el derecho de acceso a la información y el derecho a la verdad. Para conocer las violaciones anteriores y presentes de los derechos humanos se necesita en muchos casos la divulgación de información que se encuentra en manos de una multitud de entidades estatales. En último término, la garantía del acceso a la información es un primer paso para la promoción de la justicia y la reparación, sobre todo después de períodos de regímenes autoritarios. En las secciones siguientes el Relator Especial describe cómo se han establecido los derechos a la verdad y de acceso a la información mediante el derecho y la jurisprudencia internacional de derechos humanos. Partiendo de ese mismo marco, considera también los límites permisibles

---

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, art. 10 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (resolución 58/4 de la Asamblea General, anexo).

del derecho de acceso a la información, incluidas las limitaciones que tratan de proteger la seguridad nacional.

6. Asimismo, habida cuenta de lo ocurrido recientemente con las legislaciones nacionales sobre el derecho a la información, el Relator Especial recuerda los principios básicos elaborados para orientar el diseño y aplicación de las leyes nacionales sobre el derecho a la información y examina algunos obstáculos habituales en el acceso del público a la información. Concluye ofreciendo recomendaciones para traducir mejor las normas internacionales de derechos humanos en nuevas normas y prácticas que promuevan el acceso a la información.

## **II. Actividades del Relator Especial**

7. Durante el período considerado en el informe, el Relator Especial continuó participando en eventos nacionales e internacionales relacionados con el derecho a la libertad de opinión y expresión. En junio de 2013, presentó al Consejo de Derechos Humanos su informe anual ([A/HRC/23/40](#)), en el que examinó los efectos de la vigilancia masiva de las comunicaciones en los derechos a la privacidad y a la libertad de expresión.

8. El Relator Especial realizó sendas misiones a Montenegro, entre el 11 y el 17 de junio, y a la ex-República Yugoslava de Macedonia, del 18 al 21 de junio. Sus conclusiones preliminares sobre las visitas pueden verse en los comunicados de prensa que presentó al finalizar las misiones; en 2004 se presentará un informe completo al Consejo de Derechos Humanos. El Relator Especial recibió una invitación del Gobierno de Indonesia para visitar el país en enero de 2013, pero solo unos días antes de la fecha inicial convenida las autoridades solicitaron que se aplaza la visita. El Relator Especial lamenta que, mientras ha preparado el presente informe, no ha recibido una respuesta a su solicitud de nuevas fechas. En 2011, el Gobierno del Pakistán envió también una invitación, pero todavía no se han acordado las fechas de la visita. Italia ha invitado al Relator Especial a visitar el país en la primera mitad de noviembre de 2013.

9. En el momento de presentar este informe, no habían respondido todavía a las solicitudes de visita del Relator Especial los siguientes Estados: Irán (República Islámica del) (visita solicitada en febrero de 2010), Sri Lanka (visita solicitada en junio de 2009), Tailandia (visita solicitada en 2012), Uganda (visita solicitada en mayo de 2011) y Venezuela (República Bolivariana de) (visita solicitada en 2003 y en 2009).

10. En mayo, el Relator Especial participó en la Conferencia Internacional del Día Mundial de la Libertad de Prensa de 2013, celebrada en San José, y aprovechó la ocasión para mantener reuniones de trabajo sobre los mecanismos de protección de los periodistas en el Brasil, Colombia, Honduras y México. También en mayo, visitó el Uruguay para participar en los debates sobre la nueva legislación relativa a los servicios audiovisuales. En julio, el Relator Especial participó en un foro público de la New America Foundation en la ciudad de Washington, en el que se examinó el impacto de la vigilancia de las comunicaciones por el Estado.

11. Como base para el presente informe, el Relator Especial examinó los estudios pertinentes y mantuvo consultas con expertos sobre el derecho de acceso a la información y el derecho a la verdad. Organizó dos consultas de expertos sobre las

interrelaciones entre el derecho de acceso a la información y el derecho a la verdad, que tuvieron lugar en la ciudad de Washington, en mayo, y en la Ciudad de México, en julio. En mayo de 2013, participó en una reunión de expertos sobre el derecho a la información y la seguridad nacional organizada en Pretoria por la Open Society Justice Initiative; en esa reunión se presentaron los Principios globales sobre la seguridad nacional y el derecho a la información<sup>2</sup>.

### **III. El derecho a la verdad y el derecho de acceso a la información**

#### **A. El derecho a la verdad**

12. Históricamente, en particular en países que han sufrido violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos, la falta de acceso a la información y, con frecuencia, la circulación de informaciones falsas fueron cuestiones muy importantes para los gobiernos posteriores y la sociedad en general cuando trataron de saldar cuentas con el pasado, y al mismo tiempo representan un importante desafío en el proceso de la justicia de transición. A lo largo de los años, sobre todo después de las transiciones a la democracia experimentadas por los países de América Latina y Europa Oriental en los años ochenta y noventa, el derecho a la verdad ha sido reconocido como derecho diferenciado en diferentes foros y documentos.

13. En 2011, al establecer un mandato específico para supervisar la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, el Consejo de Derechos Humanos destacó la importancia de un enfoque amplio que incorpore toda la gama de medidas judiciales y no judiciales a fin de, entre otras cosas, garantizar la rendición de cuentas, hacer justicia, brindar vías de recurso a las víctimas y fomentar la recuperación de la normalidad y la reconciliación (resolución 18/7 del Consejo de Derechos Humanos).

14. En el plano nacional, el derecho a la verdad puede describirse como derecho a saber o a ser informado o a la libertad de información. En la resolución 12/12, la más reciente de sus resoluciones sobre el derecho a la verdad, el Consejo de Derechos Humanos hizo hincapié en que la opinión pública y las personas tenían derecho a acceder a la información más completa posible sobre la actuación y los procesos de decisión de su Gobierno.

15. Los órganos y mecanismos internacionales de derechos humanos han reconocido y establecido el derecho a la verdad como derecho específico. El Principio 4 del conjunto de principios actualizado para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad (E/CN.4/2005/Add.1) señala la existencia del derecho de las víctimas a saber independientemente de las acciones que se puedan entablar ante la justicia. Tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han señalado la importancia de este derecho con independencia de los procedimientos judiciales. La Comisión Interamericana ha declarado que el derecho a la verdad es un derecho de carácter colectivo que permite a la sociedad tener acceso a

---

<sup>2</sup> Disponible en [www.opensocietyfoundations.org/publications/global-principles-national-security-and-freedom-information-tshwane-principles](http://www.opensocietyfoundations.org/publications/global-principles-national-security-and-freedom-information-tshwane-principles).

información esencial para el desarrollo de los sistemas democráticos y un derecho particular para los familiares de las víctimas, que permite una forma de reparación, en particular, en los casos de aplicación de leyes de amnistía<sup>3</sup>.

16. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido también la importancia del derecho de las víctimas y las familias a conocer la verdad, en particular en relación con los hechos y circunstancias relacionadas con violaciones graves de derechos fundamentales, como el derecho a la vida<sup>4</sup>.

17. Aunque la jurisprudencia del derecho a la verdad está en general relacionada con situaciones en las que no se han conseguido garantizar la justicia ni las reparaciones, el derecho a la verdad está estrechamente asociado con el derecho de acceso a la información.

## B. Derecho de acceso a la información

18. El derecho a recabar y recibir información es un elemento esencial del derecho a la libertad de expresión. Como se señaló en informes anteriores del Relator Especial, es un derecho en sí mismo, uno de los que sustentan las sociedades libres y democráticas (E/CN.4/2000/63, párr. 42). En consecuencia, el Relator Especial, desde la creación de su mandato, ha realizado varios estudios relacionados con algunos aspectos de su ejercicio (véanse, por ejemplo, E/CN.4/1999/64, E/CN.4/2000/63, E/CN.4/2003/67, E/CN.4/2005/64, A/HRC/11/4 y A/HRC/17/27). En informes más recientes, el Relator Especial ha hecho hincapié en los derechos y limitaciones del acceso a Internet, que en muchos sentidos están estrechamente vinculados con el derecho a recabar y recibir información (A/HRC/17/27, seccs. II a VI, y A/66/290, seccs. III a V).

19. El derecho de acceso a la información presenta muchos aspectos. Incluye tanto el derecho general del público a tener acceso a la información de interés general procedente de diversas fuentes como los derechos de los medios de comunicación a acceder a la información, y también los derechos de las personas a recabar y recibir información de interés público, así como información referente a ellos mismos que pueda afectar a sus derechos individuales. Como se ha señalado anteriormente, el derecho a la libertad de opinión y expresión es un factor coadyuvante de otros derechos (A/HRC/17/27, párr. 22) y el acceso a la información es en muchos casos imprescindible para las personas que desean hacer efectivos otros derechos.

20. Asimismo, las autoridades intervienen como representantes del público, que ofrecen bien público; por ello, en principio, sus decisiones y acciones deben ser transparentes. Una cultura del secreto es aceptable únicamente en casos muy excepcionales, cuando la confidencialidad puede ser fundamental para la eficacia de su labor. Por consiguiente, existe un fuerte interés público en la divulgación de algunos tipos de información. Además, el acceso a determinados tipos de información puede influir en el goce de otros derechos por las personas. En tales

<sup>3</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Lucio Parada Cea y otros c. El Salvador*, Informe núm. 1/99, Caso 10.480, 27 de enero de 1999, párr. 151.

<sup>4</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Asociación "21 December 1989" y otros c. Rumania*, Solicitudes núms. 33810/07 y 18817/08, Sentencia de 24 de mayo de 2011, párr. 135, y *Janowiec y otros c. Rusia*, Solicitudes. núms. 55508/07 y 29520/09, Sentencia de 16 de abril de 2011, párrs. 150 a 167.

casos, la información solo puede considerarse reservada, como mucho, en circunstancias excepcionales.

21. Una dimensión concreta del derecho a recabar y recibir información hace referencia al acceso a la información sobre las violaciones de derechos humanos. El acceso a esa información determina con frecuencia el nivel de goce de otros derechos. Constituye un derecho en sí mismo, y así ha sido considerado en diferentes instrumentos y documentos de derechos humanos. Ha sido también objeto de numerosas decisiones e informes de diversos mecanismos y órganos de derechos humanos.

22. En particular, el artículo 6 de 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 (Declaración sobre los derechos de los defensores de los derechos humanos), adoptada por la Asamblea General en la resolución 53/114, prevé expresamente el acceso a la información sobre los derechos humanos declarando que toda persona tiene derecho, individualmente y con otras, a) 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; y, b) conforme a lo dispuesto en los instrumentos de derechos humanos y otros instrumentos internacionales aplicables, a publicar, impartir o difundir libremente a terceros opiniones, informaciones y conocimientos relativos a todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

23. No obstante, quienes desean tener acceso a información sobre violaciones de los derechos humanos se encuentran con frecuencia con numerosos obstáculos, en particular cuando se han registrado violaciones graves o sistemáticas en el pasado. La resistencia de las autoridades a cumplir su obligación de investigar los hechos adecuadamente impide con frecuencia que las personas tengan acceso a la información. En varias ocasiones, las autoridades públicas se han negado también a divulgar información alegando motivos de seguridad nacional.

### **C. Acceso a la información sobre las violaciones de derechos humanos**

24. El derecho a la verdad y el derecho de acceso a la información están claramente interrelacionados. El derecho a recabar y recibir información sobre violaciones de los derechos no se limita, naturalmente, a violaciones graves y/o sistemáticas cometidas en el pasado. No obstante, los países que experimentaron esas situaciones han tenido que superar dificultades particulares y, en algunos casos, han elaborado procesos y normas para abordarlas.

25. La gravedad y escala de las desapariciones practicadas por los regímenes que ocuparon el poder en América Latina a partir de los años sesenta y los esfuerzos posteriores de los familiares y de la sociedad en general por conocer el destino de las víctimas y garantizar la investigación de los hechos y el castigo de los autores ocupó inicialmente un lugar central en el desarrollo del derecho a la verdad. Durante esos regímenes, los sistemas de justicia de diferentes países donde ocurrieron los hechos se encontraban totalmente impotentes para realizar investigaciones sobre los mismos. Además, muchos de los países en cuestión aprobaron leyes de amnistía que

no solo garantizaban la impunidad de los autores sino que, en la práctica, impedían las investigaciones de los sistemas de justicia sobre esos hechos.

26. Con el fin de abordar esta cuestión, en particular desde los años ochenta, numerosos países de todo el mundo han creado varias comisiones de investigación conocidas normalmente como comisiones de la verdad que, en la mayoría de los casos, se encargan de llevar a cabo investigaciones, hacer públicas sus comprobaciones y formular recomendaciones acerca de la reparaciones y la reconciliación. Las comisiones han informado abundantemente sobre las circunstancias generales que provocaron y rodearon a las violaciones de los derechos humanos y sobre casos concretos. Esas comisiones se establecieron por primera vez en América Latina después del desmoronamiento de los regímenes militares y/o del final de conflictos armados internos que habían dado lugar a violaciones en gran escala, graves y sistemáticas de los derechos humanos, como ejecuciones extrajudiciales, desapariciones e incluso genocidio.

27. Además, los sistemas existentes de protección de los derechos humanos, tanto en el plano internacional como regional, han debido abordar en varias ocasiones la cuestión del acceso a la información en el contexto de las violaciones de los derechos humanos y, a lo largo de los años, han esbozado las obligaciones del Estado en relación con varios aspectos de dicho derecho.

#### **D. Obligación de informar al público y dimensión colectiva del derecho a la verdad**

28. El Relator Especial recuerda que, como declaró el Comité de Derechos Humanos en su observación general núm. 34 (2011), para hacer efectivo el derecho a la libertad de expresión los Estados deberían proceder activamente a hacer de dominio público la información gubernamental de interés público y que, para garantizar el acceso a dicha información, los Estados partes deberían promulgar los procedimientos necesarios, por ejemplo, mediante leyes sobre la libertad de información (CCPR/C/GC/34, párr. 19).

29. Además, en el contexto de las violaciones graves de los derechos humanos, existe una obligación particular que exige que los Estados informen acerca de lo ocurrido no solo a las víctimas y sus familias, sino también al conjunto de la sociedad.

30. En ese contexto, la realización de investigaciones judiciales sobre violaciones de los derechos humanos es una responsabilidad básica del Estado y un importante punto de partida para el ejercicio del derecho a la verdad. No obstante, no basta con la investigación judicial de casos concretos: el derecho a la verdad implica no solo la determinación de las circunstancias inmediatas de violaciones concretas, sino también la aclaración del contexto general, las políticas y deficiencias institucionales y las decisiones que las hicieron posibles. Además, el ejercicio del derecho a la verdad puede exigir la divulgación de información sobre las violaciones a fin de restablecer la confianza en las instituciones estatales y evitar la repetición de esos actos.

31. Los órganos mundiales y regionales de protección de los derechos humanos se han ocupado del derecho a la verdad desde la perspectiva tanto individual (derechos de las víctimas y sus familias a conocer la verdad sobre las violaciones que

repercuten en sus vidas) como colectiva (derechos de la sociedad, en su conjunto, a conocer y obligación de los Estados a informar a la sociedad acerca de las violaciones perpetradas en el pasado).

32. La Corte Interamericana ha reconocido repetidamente ese derecho<sup>5</sup>. Además, los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones incluyen, como medida de satisfacción, la verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, en la medida en que esa revelación no provoque más daños a la víctima, así como la inclusión de una exposición precisa de las violaciones ocurridas en la enseñanza de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como en el material didáctico a todos los niveles (resolución 60/147 de la Asamblea General, párrs. 22 b) y h)).

33. El conjunto de principios para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, actualizado en 2005 por la experta independiente nombrada con ese fin (A/CN.4/2005/102/Add.1), especifica las obligaciones de los Estados de informar a la sociedad acerca de lo ocurrido y reconoce el derecho inalienable de toda persona a conocer la verdad (principio 2), además de insistir en la necesidad de preservar los archivos y garantizar el acceso a los mismos (principios 14 y 15).

34. En el conjunto de principios se afirma que el conocimiento por un pueblo de la historia de su opresión forma parte de su patrimonio, y por ello, se debe conservar adoptando medidas adecuadas, en aras del deber de recordar que incumbe al Estado, para preservar los archivos y otras pruebas relativas a violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario y para facilitar el conocimiento de tales violaciones, y que esas medidas deben estar encaminadas a preservar del olvido la memoria colectiva.

35. Esos principios establecen las garantías para hacer efectivo el derecho a la verdad, entre las que se incluyen procesos judiciales y no judiciales y principios generales detallados relativos al establecimiento y funcionamiento de las comisiones de la verdad (principio 6 a 13).

36. Como se ha señalado antes, el derecho a la verdad repercute y tiene numerosas implicaciones en otros derechos; por ejemplo, a) forma parte de la reparación a las víctimas y sus familias y honra la memoria de las víctimas, b) es el primer paso en la eliminación de la impunidad y hacia el derecho a la justicia y la reparación, c) forma parte de la garantía de no repetición, d) es imprescindible para el individuo y la recuperación de la salud mental y social, e) forma parte de la reconstrucción de la red social de relaciones, existencia pacífica y reconciliación, y f) es también parte del patrimonio histórico de la nación y, por consiguiente, puede ser objeto de investigación académica y de periodismo de investigación. Solo las personas que

<sup>5</sup> Véanse, por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Bámaca Velásquez c. Guatemala*. Sentencia de 22 de febrero de 2002. Serie C, núm. 9, párrs. 76 y 77; *Carpio-Nicolle y otros. c. Guatemala*. Sentencia de 22 de noviembre de 2004. Serie C, núm. 117, párr. 128; *Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) c. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C, núm. 219, párr. 200; *Masacres de El Mozote y lugares aledaños c. El Salvador*. Sentencia de 25 de octubre de 2012. Serie C, núm. 252, párr. 320; *García y familia c. Guatemala*. Sentencia de 29 de noviembre de 2012, Serie C, núm. 258, párr. 176.

tienen derecho a reconocer plenamente su pasado pueden ser verdaderamente libres para decidir su futuro.

37. Como ya se ha observado, el Estado tiene la obligación de divulgar la información, en particular en algunas de sus formas, por ejemplo la relacionada con violaciones de los derechos humanos o del derecho humanitario. Esta es obviamente información de interés público que requiere una fuerte presunción de transparencia. Se reconocen ampliamente, por un lado, el interés público dominante en la divulgación de información relativa a violaciones graves de los derechos humanos y del derecho humanitario y, por el otro, la obligación de los Estados de intervenir activamente para garantizar la conservación y divulgación de dicha información. Esas obligaciones, en particular en situaciones de justicia de transición, solo pueden limitarse en circunstancias muy específicas.

38. Mediante su resolución 15/96, la Asamblea General proclamó el 24 de marzo como Día Internacional del Derecho a la Verdad en relación con las Violaciones Graves de los Derechos Humanos y de la Dignidad de las Víctimas, en reconocimiento de la labor y valores de Monseñor Óscar Arnulfo Romero de El Salvador, asesinado en 1980. En su mensaje de 2013 con ocasión de ese Día<sup>6</sup>, el Secretario General destacó que el derecho a la verdad es un derecho tanto individual como colectivo y observó que las víctimas tienen derecho a conocer la verdad sobre las violaciones que se cometen contra ellas, pero que la verdad también debe difundirse más ampliamente para evitar que estas se repitan.

## **E. Derecho de acceso a la información de las víctimas y de sus familias**

39. El derecho a recabar y recibir información comprende el derecho de las personas a tener acceso a información general y, más en particular, información de interés general que pueda contribuir al debate público<sup>7</sup>. Otro aspecto de este derecho es el del acceso de las personas a los datos personales en poder de las autoridades públicas<sup>8</sup>.

40. En el contexto de las violaciones de los derechos humanos, y en particular en los casos de violaciones graves, los derechos de las víctimas y de sus familias a la información pueden presentar aspectos diferentes. En primer lugar, la posibilidad de acceder a información referente a las circunstancias que rodean una violación de los derechos humanos suele ser imprescindible para hacer efectivos otros derechos, como el derecho a las debidas garantías procesales y a un juicio justo y a interponer recurso. Además, la aclaración de los hechos ocurridos es de por sí uno de los elementos de la reparación a las víctimas y miembros de la familia<sup>9</sup>. Por último, en

<sup>6</sup> Disponible en [www.un.org/en/events/righttotruthday/2013/sgmessage.shtml](http://www.un.org/en/events/righttotruthday/2013/sgmessage.shtml).

<sup>7</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Youth Initiative for Human Rights c. Serbia*, núm. 48135/06, Solicitud núm. 48135/06, Sentencia de 25 de junio de 2013, párr. 24; y Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Claude Reyes y otros. c. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C, núm. 151, párrs. 77 y 87; y Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 34, CCPR/C/GC/34, párrs. 18 y 19.

<sup>8</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 34, CCPR/C/GC/34, párr. 18.

<sup>9</sup> Véanse, por ejemplo, Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones

el caso de algunas violaciones, como las desapariciones, la violación es permanente y solo cesa cuando los miembros de la familia pueden aclarar los hechos y conocer el destino de la persona desaparecida. La negativa del Estado a facilitar información o el suministro de información falsa constituyen una violación adicional que prolonga y profundiza la angustia, así como el dolor moral y emocional.

41. Los organismos de derechos humanos, de alcance tanto mundial como regional, han concluido en varios casos que los Estados deben llevar a cabo investigaciones y facilitar a las víctimas o a sus familiares información sobre las violaciones graves de los derechos humanos, y en particular evitar que los responsables queden impunes y conseguir que las víctimas obtengan reparación a través de los tribunales<sup>10</sup>.

42. La Corte Interamericana ha establecido una amplia jurisprudencia acerca de los diferentes aspectos del derecho a saber y a recabar y recibir información en el contexto de las violaciones de los derechos humanos. La Corte ha reconocido sistemáticamente los derechos de las víctimas y sus familias a acceder a la información referente a las violaciones sufridas. En sus conclusiones, la Corte ha asociado con frecuencia el derecho a recabar y recibir información con los derechos humanos básicos y las obligaciones estatales, como las obligaciones del Estado de proteger y garantizar los derechos humanos y el derecho a protección judicial y a un juicio justo y a las garantías de debida diligencia<sup>11</sup>.

43. La Corte Interamericana ha determinado recientemente que las violaciones del derecho a conocer la verdad pueden constituir una violación del derecho de acceso a la información, de conformidad con lo previsto en el artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, que reconoce la libertad de expresión<sup>12</sup>.

44. Como se ha descrito antes, el derecho de las víctimas y sus familias a acceder a la información y conocer la verdad tiene diferentes aspectos y principios.

45. En sus consideraciones, la Corte ha insistido en que el Estado debe dar muestras de debida diligencia al recabar y facilitar información. Por ejemplo,

---

(resolución 60/147 de la Asamblea General, anexo), cuyo artículo 16 incluye, como medida de satisfacción, la verificación de los hechos y la revelación pública de la verdad.

<sup>10</sup> Véanse, por ejemplo, Comité de Derechos Humanos, *Salem Saad Ali Bashasha y Milhoud Ahmed Hussein Bashasha c. Jamahiriya Árabe Libia*, Comunicación núm. 1776/2008 (opiniones adoptadas el 20 de octubre de 2010, 100ª sesión), párr. 9; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Tanis y otros c. Turquía* (Solicitud núm. 65899/01), Sentencia de 2 de agosto de 2005, párr. 225; y *Aksoy c. Turquía* (Solicitud núm. 21987/93), Sentencia de 18 de diciembre de 1996, párr. 98; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Masacres de El Mozote y lugares aledaños c. El Salvador*. Sentencia de 25 de octubre de 2012. Serie C, núm. 252, párr. 242; y Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Zimbabwe Human Rights NGO Forum c. Zimbabwe*, Comunicación núm. 245/2002, Decisión de 21 de mayo de 2006, párrs. 211 y 215.

<sup>11</sup> Véanse, por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Bámaca Velásquez c. Guatemala*. Sentencia de 22 de febrero de 2002. Serie C, núm. 91, párrs. 76 y 77; *Blake c. Guatemala. Fondo*. Sentencia de 24 de enero de 1998. Serie C, núm. 36, párr. 97; *Barrios Altos c. Perú*. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C, núm. 75, párr. 43; *Almonacid Arellano y otros c. Chile*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C, núm. 154, párr. 126; y *Masacres de El Mozote y lugares aledaños c. El Salvador*, Sentencia de 25 de octubre de 2012, Serie C, núm. 252, párr. 298.

<sup>12</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") c. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C, núm. 219, párr. 225.

consideró que el Estado no puede ampararse en la falta de prueba de la existencia de los documentos solicitados sino que, por el contrario, debe fundamentar la negativa a proveerlos, demostrando que ha adoptado todas las medidas a su alcance para comprobar que, efectivamente, la información solicitada no existía. Consideró también que, para garantizar el derecho a la información, los poderes públicos deben actuar de buena fe y realizar diligentemente las acciones necesarias para asegurar la efectividad de ese derecho, especialmente cuando se trata de conocer la verdad de lo ocurrido en casos de violaciones graves de derechos humanos, como las desapariciones forzadas y la ejecución extrajudicial del presente caso<sup>13</sup>.

46. La Corte ha considerado también que los procedimientos judiciales son imprescindibles para garantizar el derecho a conocer la verdad y ha mantenido que los Estados pueden establecer comisiones de la verdad, que contribuyen a la construcción y preservación de la memoria histórica, el esclarecimiento de hechos y la determinación de responsabilidades institucionales, sociales y políticas en determinados períodos históricos de una sociedad. No obstante, la Corte considera que no completa o sustituye la obligación del Estado de establecer la verdad a través de procesos judiciales, por lo cual era una obligación del Estado iniciar e impulsar investigaciones penales para determinar las correspondientes responsabilidades<sup>14</sup>.

47. Por último, la circulación de información falsa se considera en algunos casos como violación por derecho propio, en particular cuando personas o grupos de personas se han visto sometidos al odio, estigmatización, desprecio público, persecución o discriminación por medio de declaraciones públicas por parte de funcionarios públicos<sup>15</sup>.

## F. Limitaciones del derecho de acceso a la información

48. Como ocurre con los demás aspectos del derecho a la libertad de expresión, el derecho de acceso a la información está sometido a limitaciones. El artículo 19 3) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece las esferas en las que son permisibles las restricciones. Estas, así como las condiciones en que se pueden aplicar, fueron abordadas con mayor detalle por el Comité de Derechos Humanos en su observación general núm. 34 (CCPR/C/GC/34, párr. 22).

49. En informes anteriores, el Relator Especial examinó las limitaciones del derecho a la libertad de opinión y expresión y propuso un conjunto de principios generales para determinar las condiciones que deben cumplirse para que una limitación o restricción de la libertad de expresión sea permisible y que él considera de aplicación general (A/HRC/14/23, párr. 79, A/67/357, párrs. 41 a 46).

50. En definitiva, lo que se propone es que toda la información en posesión del Estado pertenece al público, con excepciones limitadas y matizadas que deben ser justificadas por las autoridades estatales. No obstante, la aplicación de limitaciones del derecho de acceso a la información —conocido como derecho a la verdad—

<sup>13</sup> *Ibid.*, párr. 221.

<sup>14</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Masacres de El Mozote y lugares aledaños c. El Salvador*. Sentencia de 25 de octubre de 2012 Serie C, núm. 252, párr. 298.

<sup>15</sup> Véanse, por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Ríos y otros c. Venezuela*. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C, núm. 194, párrs. 148 y 149; *Perozo y otros c. Venezuela*. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C, núm. 195, párr. 160, y *Hermanos Gómez Paquiyauri c. Perú*. Sentencia de 8 julio de 2004, párr. 182.

sobre las violaciones de derechos humanos suscita algunas cuestiones concretas que requieren mayor análisis.

51. El Relator Especial desea recordar que, cuando un Estado impone restricciones al ejercicio del derecho a la libertad de expresión, dichas restricciones no pueden poner en peligro la esencia de ese derecho<sup>16</sup>, y mucho menos cuando la información solicitada está relacionada con violaciones de los derechos humanos. La restricción debe definirse mediante medidas legislativas que sean accesibles, concretas, claras e inequívocas y compatibles con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos. Debe además cumplir estrictamente los criterios de necesidad y proporcionalidad<sup>17</sup>.

52. Para que una restricción sea necesaria debe estar basada en uno de los motivos de limitación reconocidos por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y responder a una necesidad pública o social acuciante. Toda restricción debe ser también proporcional con el objetivo declarado y no debe ser más restrictiva de lo necesario para conseguir el objetivo deseado o el derecho protegido.

53. Cuando un Estado parte haga valer una razón legítima para restringir la libertad de expresión, deberá demostrar en forma concreta e individualizada la naturaleza precisa de la amenaza y la necesidad y la proporcionalidad de la medida concreta que se haya adoptado, en particular estableciendo una conexión directa e inmediata entre la expresión (o la información que se va a divulgar) y la amenaza<sup>18</sup>.

54. Además, la legislación nacional debe prever la posibilidad de recurso para examinar una denegación de información. Dicho examen debe incluir un pronto, completo y efectivo examen judicial de la validez de la restricción por un tribunal o corte independiente (A/HRC/14/23, párr. 79; véase también A/HRC/16/48, párr. 39).

55. En varias ocasiones, los Estados han continuado limitando el acceso a la información referente a las medidas llevadas a cabo en regímenes anteriores, aun cuando hubieran tenido lugar muchos años antes. En ausencia de una justificación detallada, las alegaciones de que la información referente a esas violaciones pasadas puede poner en peligro la seguridad nacional tienen poca credibilidad. El Relator Especial considera que es difícil justificar un interés público continuado en imponer limitaciones a la información procedente de regímenes anteriores<sup>19</sup>. Como ya se ha señalado, las autoridades de los países que se encuentran en un proceso de justicia de transición tienen obligación concreta de garantizar activamente la conservación y divulgación de la información referente a las violaciones graves de los derechos humanos y el derecho humanitario que tuvieron lugar en el pasado.

---

<sup>16</sup> Véanse A/HRC/14/23, párr. 79 a) y Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 34, párr. 21.

<sup>17</sup> A/HRC/14/23, párrs. 79 c), d) y g) y Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 34, párr. 22.

<sup>18</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 34, párr. 35.

<sup>19</sup> Véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Turquía c. Eslovaquia*, Solicitud núm. 57986/00; Sentencia de 14 de febrero de 2006, párr. 115.

## G. Seguridad nacional y derecho de acceso a la información

56. La protección de la seguridad nacional aparece expresamente en las normas internacionales de derechos humanos como razón aceptable para limitar varias libertades, incluida la libertad de expresión. Por otro lado, como ya se ha señalado, las restricciones al ejercicio de las libertades básicas, incluidas todas las posibles restricciones al derecho de acceso a la información deben especificarse de forma clara y objetiva en la legislación y deben responder también a criterios estrictos de necesidad y proporcionalidad<sup>20</sup>.

57. El uso recurrente de los motivos de seguridad nacional como justificación de la denegación de acceso a diferentes tipos de información demuestra la necesidad de estudiar atentamente la defensa de la confidencialidad por esos motivos. Ese uso resulta particularmente peligroso en el contexto de las investigaciones de las violaciones de los derechos humanos, ya que puede representar uno de los principales obstáculos a la aclaración de las responsabilidades y consecuencias de las violaciones graves, con lo que en definitiva se convertiría en un obstáculo para la promoción de la justicia y la reparación.

58. Aunque la seguridad nacional es una preocupación legítima del Estado, uno de los principales problemas encontrados cuando se deniega el acceso a la información por motivos de seguridad nacional ha sido con frecuencia la falta de transparencia de todo el proceso. En los casos de violaciones de los derechos humanos, puede ocurrir que quienes deciden reservar esa información pertenezcan o estén vinculados con las entidades supuestamente responsables de las violaciones. La negativa persistente de información sobre las violaciones de los derechos humanos en que podrían verse implicados los órganos nacionales de seguridad debilita con frecuencia la confianza pública en esas instituciones, con lo que en definitiva desaparecería la supuesta justificación del secreto.

59. En este contexto, la Corte Interamericana ha declarado que en caso de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o proceso pendientes<sup>21</sup>.

60. Por ello, un Estado no puede negarse a facilitar información a los órganos judiciales y otras autoridades que investigan las violaciones graves de los derechos humanos o del derecho humanitario alegando motivos de seguridad nacional. En casos de otras violaciones de derechos humanos, las restricciones no deberían aplicarse de manera que impidan la rendición de cuentas o priven a una víctima o a los miembros de su familia de un recurso eficaz. La decisión de calificar una información como reservada debe estar sometida a control judicial externo y debería preverse la posibilidad de recurrir.

61. Otra cuestión importante en ese contexto es la falta de control externo y de posibilidad de impugnar las decisiones que impiden el acceso a la información. Las

<sup>20</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Observación general núm. 34, párr. 22.

<sup>21</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Myrna Mack Chang c. Guatemala*. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C, núm. 101, párr. 180; y *Tiu Tojín c. Guatemala*. Sentencia de 26 de noviembre de 2008. Serie C, núm. 190, párr. 77.

autoridades normalmente no facilitan información específica sobre el carácter preciso de la amenaza ni sobre la necesidad y proporcionalidad de tal medida.

62. La Corte Interamericana ha observado también que cuando se trata de la investigación de un hecho punible, la decisión de calificar como secreta la información y de negar su entrega jamás puede depender exclusivamente de un órgano estatal a cuyos miembros se les atribuye la comisión del hecho ilícito. De esta manera, lo que resulta incompatible con el estado de derecho y una tutela judicial efectiva no es que haya secretos, sino que esos secretos escapen de la ley<sup>22</sup>.

63. El Relator Especial considera que los intereses legítimos de la seguridad nacional solo pueden protegerse plenamente mediante el respeto de todos los derechos humanos, incluido el derecho a la libertad de expresión. Las naciones más seguras son las que prestan mayor atención a sus obligaciones en materia de derechos humanos. La importancia de respetar todos los derechos humanos y libertades fundamentales en todas las respuestas al terrorismo, por ejemplo, es ampliamente reconocida por los Estados (véase la resolución 2005/80 de la Comisión de Derechos Humanos). La promoción del acceso a la información, además de ser una obligación, es un requisito básico para la identificación rápida de prácticas indebidas y para el consiguiente fortalecimiento de la labor de todos los organismos públicos, incluidos los que se dedican a promover la seguridad nacional.

64. Teniendo en cuenta esas preocupaciones, organizaciones de la sociedad civil y centros académicos, en consulta con expertos de más de 70 países, elaboraron los Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información (conocidos con el nombre de Principios de Tshwane)<sup>2</sup>. Estos contienen orientaciones detalladas para quienes participan en la redacción, revisión o aplicación de normas nacionales relacionadas con la autoridad del Estado para retener información por motivos de seguridad nacional o para penalizar la divulgación de dicha información. Durante la preparación del presente informe, el Relator Especial participó en varias consultas relacionadas con esos principios.

65. El Relator Especial considera que los Principios de Tshwane constituyen un instrumento clave para que los Estados garanticen que las leyes y prácticas nacionales relacionadas con la retención de información por motivos de seguridad nacional cumplan plenamente las normas internacionales sobre derechos humanos.

66. El Relator Especial desea destacar la importancia de las referencias que se hacen a la divulgación de información sobre las violaciones de derechos humanos y el derecho humanitario en la sección A del principio 10 de los Principios de Tshwane, a saber:

a) La información relativa a violaciones flagrantes de derechos humanos o violaciones graves del derecho internacional humanitario es un tema de interés público preponderante. Estas violaciones incluyen delitos en virtud del derecho internacional y violaciones generalizadas y sistemáticas de los derechos a la libertad personal y a la seguridad. Dicha información no podrá ser retenida invocando razones de seguridad nacional en ninguna circunstancia.

b) La información relacionada con otras violaciones de los derechos humanos o la ley humanitaria está sujeta a una alta presunción de divulgación, y en

---

<sup>22</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Myrna Mack Chang c. Guatemala*. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C, núm. 101, párr. 181.

ningún caso podrá ser retenida invocando razones de seguridad nacional de forma que se evitara la rendición de cuentas por dichas violaciones, o se despojara a la víctima de la oportunidad de obtener una indemnización efectiva.

c) Si un Estado está sometido a un proceso de justicia transicional durante el cual se ve especialmente obligado a garantizar veracidad, justicia, reparación y la no reincidencia, existe un interés público preponderante en cuanto a la divulgación de las informaciones relativas a violaciones de los derechos humanos cometidas bajo el anterior régimen. El gobierno sucesor debería, inmediatamente, dedicarse a proteger y preservar la integridad de todos los documentos que contengan dichas informaciones ocultas por el gobierno anterior, y publicarlas inmediatamente.

67. En el contexto del acceso a la información sobre las violaciones de derechos humanos, tienen particular relevancia las referencias de los Principios de Tshwane a las divulgaciones de interés público (parte VI) y los límites a las medidas destinadas a sancionar o restringir la divulgación de información al público (parte VII). Entre las diversas recomendaciones, se propone que la ley nacional debería proteger de posibles represalias al personal de organismos públicos que divulgue información que evidencia una irregularidad, aun cuando la información tenga carácter reservado o confidencial. Se propone además que las autoridades públicas establezcan procedimientos internos y designen a determinadas personas para recibir divulgaciones protegidas.

68. La información sobre las violaciones de los derechos humanos vinculadas con actividades de los organismos nacionales de seguridad e inteligencia que deben guardar un secreto estricto en sus actividades muchas veces solo es divulgada por quienes trabajan dentro de esas entidades (véase [A/HRC/ 10/3](#)). A este respecto, el Relator Especial ha recordado ya la importancia de garantizar la protección de los denunciantes de irregularidades, es decir, las personas vinculadas con el Estado que, aun cuando tienen la obligación jurídica de garantizar la confidencialidad, divulgan al público información que consideran, justificadamente, que pone de manifiesto violaciones de los derechos humanos. El Relator Especial ha indicado que tales denunciantes no deberán sufrir sanciones jurídicas, administrativas y disciplinarias siempre que actúen de buena fe, de acuerdo con las normas internacionales sobre esta materia<sup>23</sup>. De hecho, toda persona responsable o testigo de una violación de los derechos humanos debería asumir la responsabilidad moral de denunciarla.

69. Asimismo, el Relator Especial ha destacado<sup>24</sup> el hecho de que, bajo ninguna circunstancia, los periodistas, integrantes de medios de comunicación o miembros de la sociedad civil que tengan acceso y difundan información reservada sobre presuntas violaciones de los derechos humanos pueden ser sometidos a sanciones ulteriores. En ese sentido, las fuentes confidenciales y materiales relacionadas con la divulgación de información reservada deben ser protegidas por la ley. En ese contexto, los mecanismos periodísticos de autorregulación y los códigos de ética periodísticos pueden contribuir significativamente a que se tengan presentes posibles riesgos en la comunicación de temas complejos y delicados.

---

<sup>23</sup> Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión y Relatora especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Declaración conjunta sobre programas de vigilancia y su impacto en la libertad de expresión, junio de 2013, párr. 16. Disponible en [www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=927&IID=1](http://www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=927&IID=1).

<sup>24</sup> *Ibid.*, párr. 15.

## IV. Promoción del derecho de acceso a la información en el plano nacional

70. En los 20 últimos años, se han adoptado numerosas normas nacionales con el fin de promover el derecho de acceso a la información. Actualmente, se estima que más de 50 constituciones nacionales garantizan un derecho a la información o acceso a los documentos, o imponen a las instituciones estatales la obligación de poner la información a disposición del público. Más de 90 países han adoptado leyes nacionales que establecen el derecho a solicitar información y procedimientos para que el público tenga información que se encuentra en poder del Gobierno<sup>25</sup>, cumpliendo así sus obligaciones en materia de derechos humanos.

71. Esos esfuerzos se vieron estimulados con frecuencia por las transiciones democráticas registradas en los últimos decenios en varias regiones del mundo. La presión creciente en favor de un acceso más amplio a la información es también consecuencia de la labor realizada por organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales más activas. Por último, la rápida evolución de las tecnologías de la información ha ampliado significativamente la capacidad de los Estados y personas de procesar y comunicar todo tipo de información de forma oportuna. Naturalmente, ello ha elevado las expectativas de que las entidades públicas (así como otros agentes privados) ofrezcan activamente a la sociedad información relevante de forma periódica.

72. Las organizaciones internacionales, conscientes de la importancia del acceso a la información para las iniciativas de democratización y desarrollo, han alentado la adopción de normas nacionales que regulan el acceso a la información y preparado publicaciones destinadas a contribuir a los procesos nacionales, por ejemplo, con la descripción de las características de un régimen de libertad de información<sup>26</sup> e instrumentos para cuantificar los efectos de los modelos del derecho a la información<sup>27</sup>.

73. A continuación se recogen los principios elaborados para orientar el diseño y aplicación de medidas legislativas nacionales sobre el acceso a la información, además de los obstáculos habituales para la aplicación de esas leyes.

### A. Principios rectores del diseño y aplicación de leyes nacionales para promover el acceso a la información

74. A pesar de las medidas positivas adoptadas por varios Estados, que figuran en los numerosos instrumentos jurídicos nacionales que regulan el acceso a la información, la aplicación de estas nuevas normas encuentra frecuentemente múltiples obstáculos. La modificación de prácticas arraigadas de los mecanismos

<sup>25</sup> Véanse [www.right2info.org/access-to-information-laws/access-to-information-laws-overview-and-statutory#\\_ftn7](http://www.right2info.org/access-to-information-laws/access-to-information-laws-overview-and-statutory#_ftn7) y Toby Mendel, *Libertad de Información: Comparación Jurídica*, 2ª edición (París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 2008).

<sup>26</sup> Véase Toby Mendel, *Libertad de Información: Comparación Jurídica*, 2ª edición (París, UNESCO, 2008), págs. 31 a 43.

<sup>27</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *A Guide to Measuring the Impact of Rights to Information Programmes, Practical Guidance Note* (abril de 2006).

gubernamentales es un proceso complejo, sobre todo cuando un régimen autoritario estableció o reformó en el pasado los organismos públicos. Para poder ofrecer información de forma oportuna no basta con mejorar la capacidad técnica de los organismos públicos para procesar y compartir la información; se necesitan también medidas de capacitación y sensibilización de los funcionarios públicos de todos los niveles acerca de su obligación de responder a las solicitudes públicas de información, al mismo tiempo que se da prioridad absoluta a la información relacionada con las violaciones de derechos humanos.

75. Al examinar las múltiples experiencias que promueven el derecho de acceso a la información, los expertos han formulado algunos principios básicos para orientar el diseño y aplicación de las leyes y prácticas pertinentes<sup>28</sup>. Esos mismos principios habían sido ratificados y presentados en 2010 a la Comisión de Derechos Humanos por el Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión y quedaron posteriormente reflejados en otras declaraciones preparadas por mecanismos internacionales para promover la libertad de expresión<sup>29</sup>. El Relator Especial considera que esos principios continúan siendo un instrumento fundamental para hacer realidad las diversas obligaciones en materia de derechos humanos relacionadas con el derecho a la información.

76. Esos principios básicos son los siguientes:

a) **Máxima divulgación:** La legislación relativa al acceso a la libertad de información deberá seguir el principio de máxima divulgación. Toda la información en poder de un órgano público deberá poder ser difundida, salvo en circunstancias muy limitadas.

b) **Obligación de publicar:** La libertad de información entraña no solo que los organismos públicos accedan a las solicitudes de información sino también que publiquen y difundan ampliamente todo documento de considerable interés público, con los límites razonables que le impongan sus recursos y capacidad.

c) **Promoción de la transparencia en la administración pública:** La plena aplicación de las leyes nacionales sobre el acceso a la información requiere que el público esté informado acerca de sus derechos y que los funcionarios públicos adopten una cultura de transparencia. Deben adoptarse iniciativas expresamente encaminadas a divulgar información entre el público en general sobre el derecho de acceso a la información y a sensibilizar y capacitar a los funcionarios públicos a fin de que puedan responder adecuadamente a las demandas públicas.

d) **Régimen restringido de excepciones:** Las razones de la denegación de acceso a la información deberían definirse con claridad y precisión, teniendo en cuenta las tres condiciones propuestas en la interpretación del derecho a la libertad de opinión y expresión<sup>30</sup>. La negativa a divulgar información deberá justificarse caso por caso. Solo se aceptarán excepciones cuando haya riesgo de provocar daño

---

<sup>28</sup> Article 19 Global Campaign for Free Expression, *The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation* (Londres, 1999).

<sup>29</sup> Declaraciones conjuntas del Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión, la Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y la Relatora Especial para la libertad de expresión de la Organización de los Estados Americanos (E/CN.4/2000/63, anexo I) y 2004 ([www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=319&IID=1](http://www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=319&IID=1)).

<sup>30</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 34, párr. 22.

considerable al interés protegido y cuando ese daño sea mayor que el interés público general en tener acceso a la información.

e) **Procedimiento para facilitar el acceso:** Los procedimientos para solicitar información deben permitir un procesamiento equitativo y rápido e incluir mecanismos de examen independiente cuando se deniegue la solicitud. Se exigirá a los organismos públicos el mantenimiento de sistemas internos abiertos y accesibles para velar por el derecho del público a recibir información. La Ley deberá establecer el derecho individual de apelar ante un órgano administrativo independiente contra cualquier negativa de un órgano público a divulgar información.

f) **Coste:** La presentación de solicitudes de información no deberá entrañar un coste excesivo que actúe como factor disuasorio.

g) **Reuniones abiertas:** De conformidad con el concepto de máxima divulgación, la legislación debería estipular el principio de que todas las reuniones de los órganos ejecutivos deben estar abiertas al público.

h) **Precedencia de la divulgación:** Para garantizar la máxima divulgación, las leyes incompatibles con ese principio deberán modificarse o derogarse. El régimen de excepciones establecido en la ley sobre libertad de información deberá ser exhaustivo y no deberá permitirse que otras leyes lo amplíen.

i) **Protección de quienes denuncian actuaciones indebidas:** Las leyes nacionales sobre el derecho a la información deberán eximir de responsabilidad a los funcionarios que, de buena fe, divulguen información de acuerdo con la legislación relativa al derecho a la información. Las personas deberán estar protegidas de toda sanción jurídica, administrativa o laboral por haber revelado información sobre actuaciones indebidas, con inclusión de la comisión de un delito penal o el incumplimiento de un deber jurídico. Deberá ofrecerse protección especial a quienes divulgan información relacionada con violaciones de derechos humanos.

## **B. Problemas en la aplicación de las leyes sobre el acceso a la información**

77. Como se indica en un amplio estudio comparativo sobre las experiencias nacionales relacionadas con el acceso a la información<sup>31</sup>, la adopción de leyes nacionales debe considerarse solo como el primer paso: para su plena aplicación se requiere voluntad política (plena ratificación de las diferentes autoridades competentes de los principios consagrados en el nuevo marco normativo), una sociedad civil activa (que promueva y supervise la aplicación de las normas) y el respeto del estado de derecho. En la práctica, pueden observarse varios obstáculos frecuentes en el examen de las prácticas nacionales adoptadas para aplicar los marcos jurídicos que protegen el derecho a la información<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Toby Mendel, *Libertad de Información: Comparación Jurídica*, 2ª edición (París, UNESCO, 2008), principios 1 a 9.

<sup>32</sup> *Ibid.* y David Banisar, *Freedom of Information around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws* (Privacy International, 2006).

**1. Falta de capacidad técnica**

78. La falta general de capacidad para procesar la información es un problema evidente para las instituciones públicas. Algunas de ellas no tienen capacidad humana o técnica para gestionar y transmitir los datos adecuadamente. A pesar de los avances tecnológicos, los funcionarios muchas veces no tienen conocimiento de la información almacenada por los órganos a quienes prestan servicios y no pueden ubicarla.

**2. Retrasos injustificados y falta de respuestas**

79. Los retrasos injustificados en la respuesta a las solicitudes de información es un problema muy frecuente. Las leyes imponen muchas veces a las instituciones públicas la obligación de responder sin demora a una solicitud, estableciendo en algunos casos un plazo máximo para la respuesta. No obstante, algunas veces no se exige el cumplimiento de esos plazos.

80. La ausencia de respuestas por parte de las autoridades públicas encargadas del suministro de información es también un problema grave. Asimismo, la falta de mecanismos para supervisar independientemente el cumplimiento por parte de los organismos públicos de los reglamentos sobre el acceso a la información y la falta de sanciones específicas en caso de denegación ilícita de acceso o de destrucción de la información por los funcionarios públicos contribuyen sin duda al escaso cumplimiento de algunas leyes nacionales.

**3. Procedimientos restrictivos**

81. Existen preocupaciones acerca de la existencia de trámites innecesarios que limitan injustificadamente las posibilidades de presentar solicitudes de información. Cabría citar, por ejemplo, el requisito de que quienes solicitan información demuestren tener un interés jurídico específico o de que presenten solicitudes diferentes a cada una de las múltiples entidades que pueden estar relacionadas con la respuesta a una determinada solicitud.

**4. Cobro de tarifas**

82. La recopilación de información conlleva costos financieros y las leyes nacionales muchas veces permiten a las instituciones públicas imponer recargos a quienes solicitan información. Algunos de esos recargos pueden sufragar los gastos relacionados, por ejemplo, con la tramitación de las solicitudes, las búsquedas o la realización de copias. No obstante, esos pagos pueden convertirse en obstáculo para el acceso a la información, sobre todo en el caso de las personas que viven en la pobreza. Si no hay supervisión, algunas tarifas pueden imponerse en forma abusiva.

**5. Inclusión de excepciones vagas e inadecuadas en la legislación**

83. La inclusión de excepciones vagas o inadecuadas en la legislación nacional sobre el acceso a la información es otro obstáculo frecuente, que compromete gravemente el impacto de esos instrumentos. Por ejemplo, en algunos casos se esgrime como pretexto la necesidad de proteger las buenas relaciones con otros Estados y organizaciones gubernamentales. Otro obstáculo común es el uso generalizado y vago de los motivos de seguridad nacional como razón para denegar el acceso a la información. Algunas leyes excluyen expresamente a determinados

organismos públicos del ámbito de las normas nacionales, lo que significa que no puede plantearse la posibilidad de divulgar información relacionada con esos organismos.

#### **6. Conflicto con otras normas que justifican el secreto**

84. En algunos casos, el obstáculo es el uso persistente de leyes y reglamentos nacionales paralelos que aceptan numerosas razones para justificar el secreto, a pesar de que algunos de ellos son anteriores a la adopción de las leyes que regulan el acceso a la información.

85. El examen de las experiencias nacionales permite descubrir también importantes elementos positivos de las actuales leyes y prácticas. Es claro que las disposiciones que establecen garantías procesales objetivas que especifican, por un lado, los procesos necesarios para solicitar y obtener información y, por el otro, las responsabilidades de los organismos públicos en esos procesos, son un factor fundamental para la aplicación eficaz de las normas nacionales. El reconocimiento en las leyes nacionales de un amplio ámbito del derecho de acceso a la información es condición necesaria para la aplicación eficaz de las normas. También es conveniente la inclusión de instrucciones pragmáticas entre los principios, como la garantía de un acceso rápido, poco costoso y sin complicaciones indebidas.

86. Hay también buenas prácticas relacionadas con el nombramiento de funcionarios encargados de contribuir a la aplicación de las leyes nacionales sobre el acceso a la información. Una opción es el nombramiento de oficiales de información o la creación de una oficina, como el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos de México. Estos mecanismos pueden desempeñar múltiples funciones relacionadas con la promoción del acceso a la información, por ejemplo, la tramitación de las solicitudes, la garantía de una publicación proactiva de la información por los organismos públicos, la prestación de asistencia a los solicitantes, la propuesta de procedimientos adaptados para aplicar la ley, la capacitación y sensibilización de otros funcionarios, la supervisión de la aplicación de la ley y la presentación de informes.

## **V. Conclusiones y recomendaciones**

**87. A pesar de los diferentes procesos históricos que caracterizaron el desarrollo del derecho a la verdad y el derecho de acceso a la información, el derecho a la verdad debe considerarse como directamente vinculado con el derecho de acceso a la información establecido mediante el derecho a la libertad de opinión y expresión.**

**88. En los tres últimos decenios, el derecho a la verdad se ha invocado fundamentalmente en situaciones relacionadas con el incumplimiento por parte del Estado de su obligación de exigir la rendición de cuentas de las violaciones sistemáticas de derechos humanos y de ofrecer las reparaciones adecuadas. Ha estado también frecuentemente vinculado con el derecho de las víctimas y sus familiares a exigir investigaciones e información como primer paso para hacer justicia. A medida que ha avanzado la jurisprudencia internacional, se ha hecho patente que el derecho a la verdad tiene también una clara dimensión colectiva. Hay un interés compartido en la aclaración de las violaciones de derechos humanos y en la divulgación de información acerca del contexto en que se**

produjeron, sobre todo con el fin de restablecer la confianza en las instituciones estatales y evitar la repetición de las violaciones. El ejercicio del derecho a la verdad, tanto en el plano individual como en el colectivo, requiere el acceso a información sobre las violaciones de derechos humanos y, con frecuencia, también su divulgación.

89. Paralelamente, es incuestionable el reconocimiento mundial de la importancia global de la transparencia de las instituciones públicas para la consolidación de la paz, la democracia y el desarrollo. El derecho de acceso a la información, incluido expresamente como componente del derecho a la libertad de expresión, está cada vez más protegido por las leyes nacionales. Los avances tecnológicos, las transiciones democráticas y la expansión de la actividad de la sociedad civil han contribuido a un gran aumento de la demanda de informaciones de todo tipo en poder de los organismos públicos.

90. Si los funcionarios públicos actúan como representantes del pueblo y buscan el bien común, toda decisión o iniciativa adoptada por ellos debería, en principio, ser de conocimiento público. No obstante, en circunstancias excepcionales, el derecho de acceso a la información puede, estar sujeto a limitaciones con el fin de proteger los derechos de otros y la eficacia de determinadas iniciativas estatales. En cualquier caso, esas limitaciones no pueden hacer caso omiso del interés público en conocer y estar informado.

91. Dado que la promoción, protección y garantía de los derechos humanos y libertades fundamentales son en último término competencia de los Estados, hay una mayor responsabilidad acerca de la divulgación de información en poder de los organismos públicos referente a violaciones de derechos humanos, tal como se reconoce en la jurisprudencia relacionada con el derecho a la verdad.

92. En este contexto, el Relator Especial ha llegado a la conclusión de que el derecho de acceso a la información sobre violaciones de derechos humanos, consagrado mediante el derecho a la libertad de expresión, debería considerarse como parte del derecho a la verdad en todas las circunstancias — independientemente de que esté relacionado con situaciones pasadas o presentes, sea reclamado por las víctimas, sus familiares o por cualquier otro en nombre del interés público, en situaciones de transición política o no y con independencia de la existencia de procedimientos jurídicos, incluso cuando ha prescrito un proceso judicial.

93. Dado que el goce de los derechos humanos implica también responsabilidades y está basado en los principios de universalidad, igualdad e interdependencia, hay una responsabilidad compartida en la denuncia de las violaciones de derechos humanos, cuando se producen. Dicha responsabilidad es de mayor importancia en el caso de los funcionarios públicos. Por ello, la divulgación de buena fe de la información pertinente relacionada con las violaciones de derechos humanos deberá estar exenta de responsabilidad. Por otro lado, el silencio de los funcionarios públicos cuando son testigos de violaciones puede interpretarse como complicidad. Las transiciones a la paz y la democracia basadas en el silencio sobre los crímenes, las atrocidades o las situaciones de impunidad en el pasado no son sostenibles.

94. La adopción de leyes nacionales para proteger el acceso a la información en todas las regiones del mundo es un paso positivo que refleja los principios y normas internacionales en materia de derechos humanos. No obstante, esos procesos se han producido en la mayoría de los casos al margen del debate sobre el derecho a la verdad y persisten algunos obstáculos al acceso a la información relacionada con violaciones pasadas y presentes de los derechos humanos.

95. La aplicación eficaz de las leyes nacionales sobre la información se ve todavía limitada por la resistencia de los órganos y funcionarios públicos a cumplir las nuevas normas y la aceptación persistente de numerosas justificaciones del secreto. Por ello, debe prestarse especial atención a la supervisión de las medidas adoptadas para institucionalizar las normas que regulan el acceso a la información, así como a la verdadera pertinencia de la confidencialidad. En definitiva, los intereses legítimos de la seguridad nacional solo pueden protegerse plenamente mediante el respeto de todos los derechos humanos, incluido el derecho de acceso a la información.

96. A este respecto, y teniendo en cuenta consideraciones anteriores, el Relator Especial desea recordar varias recomendaciones que deberían continuar orientando los esfuerzos estatales para consolidar las normas y prácticas referentes al ejercicio del derecho a la información.

97. El Relator Especial pide a los Estados que adopten las siguientes medidas:

**Revisión u adopción de leyes nacionales a fin de garantizar el derecho de acceso a la información**

98. La adopción de un marco normativo nacional que establezca objetivamente el derecho de acceso a la información en poder de los órganos públicos en el sentido más amplio posible es fundamental para hacer efectivo este derecho humano en cada nación. La legislación debería estar basada en el principio de la máxima divulgación.

99. Las leyes nacionales deberían contener una lista definida con claridad y precisión de las excepciones o una explicación de los motivos admisibles para denegar la divulgación de información. Las excepciones deberían aplicarse únicamente cuando exista riesgo de daño considerable al interés protegido y cuando dicho daño sea mayor que el interés público general de tener acceso a la información, y deberían ser establecidas por un organismo independiente, preferiblemente un tribunal, y no el organismo en cuyo poder se encuentra la información.

100. Las leyes alternativas que establecen justificaciones adicionales del secreto deben revisarse o derogarse a fin de garantizar que cumplen las normas sobre el acceso a la información.

101. Las leyes nacionales deberían establecer el derecho a formular reclamaciones o a apelar ante órganos independientes cuando las solicitudes de información no hayan sido atendidas debidamente o hayan sido denegadas.

**Garantía de que las normas y prácticas nacionales sobre el acceso a la información admitan procedimientos simplificados**

102. La eficacia de la legislación nacional sobre el derecho a la información depende del establecimiento y aplicación de procedimientos que garanticen que el acceso sea rápido, poco costoso y sin complicaciones indebidas.

103. Los Estados deberían considerar en particular la posibilidad de nombrar un coordinador, por ejemplo, un comisionado de información, que promueva la aplicación de las normas nacionales sobre el acceso a la información o de crear una institución estatal responsable del acceso a la información. Esos mecanismos podrían recibir el mandato de tramitar las solicitudes de información, ayudar a los solicitantes, garantizar la divulgación activa de información por los organismos públicos, supervisar el cumplimiento de la ley y presentar recomendaciones para garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información.

**Aumento de la capacidad de los órganos y funcionarios públicos de atender debidamente las demandas de información y garantizar la rendición de cuentas en caso de incumplimiento**

104. La adopción de normas nacionales debería ir seguida de esfuerzos concertados para aumentar la capacidad técnica de las instituciones estatales para gestionar y divulgar la información. Además, es preciso capacitar y sensibilizar a los funcionarios públicos para que cumplan sus obligaciones relativas al mantenimiento adecuado los registros y la divulgación de la información. Asimismo, deben intensificarse los esfuerzos para lograr una mayor conciencia pública sobre el derecho de acceso a la información y los mecanismos disponibles para su ejercicio.

105. Si los órganos y funcionarios públicos obstruyen deliberadamente el acceso a la información se les debe obligar a rendir cuentas y, en caso necesario, serán sancionados. La calidad de las respuestas de los organismos públicos a las solicitudes de información debe ser objeto de supervisión periódica.

**Revisión de las normas referentes a la promoción del secreto por motivos de seguridad nacional y garantía de la protección de las personas que denuncian actuaciones indebidas**

106. La información referente a las violaciones graves de los derechos humanos no puede retenerse por motivos de seguridad nacional. Cuando las limitaciones se consideren absolutamente necesarias, el Estado cargará con la prueba de demostrar que esas excepciones son compatibles con las normas internacionales en materia de derechos humanos. La información referente a otras violaciones de derechos humanos debe estar basada en el principio de que la información ha de estar abierta al público y, en cualquier caso, no puede retenerse por motivos de seguridad nacional de forma que impida la rendición de cuentas o prive a una víctima de acceso a un recurso eficaz. Los Principios de Tshwane son un instrumento importante para orientar los esfuerzos encaminados a revisar las normas y prácticas que tratan de promover el secreto por motivos de seguridad nacional.

107. Los funcionarios públicos que facilitan información confidencial sobre violaciones de la ley o actuaciones indebidas de los organismos públicos, casos graves de corrupción, amenazas graves a la salud, la seguridad y el medio ambiente o violaciones de los derechos humanos o el derecho humanitario deberán gozar de protección frente a posibles sanciones jurídicas, administrativas o laborales, si actúan de buena fe. Otras personas, incluidos los periodistas, profesionales de los medios de comunicación y representantes de la sociedad civil que reciban, posean o divulguen información reservada porque consideran que lo exige el interés público, deben estar exentas de responsabilidades a no ser que coloquen a las personas en una situación inminente de peligro grave.

108. Solo si la información suministrada tiene relación con los citados principios se podrá considerar que esa persona está denunciando actuaciones indebidas y, por consiguiente, no tiene ninguna responsabilidad.

---