

El derecho de acceso a la información pública en las Américas: Estándares interamericanos y resoluciones relevantes de órganos garantes especializados

Esta sección corresponde al capítulo V del Informe Anual 2013 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, aprobado el 31 de diciembre de 2013 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos bajo el mandato de la relatora especial Catalina Botero.

A. Introducción

1. El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental protegido por el artículo 13 de la Convención Americana. Se trata de un derecho particularmente importante para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los sistemas democráticos, por lo cual ha recibido un alto grado de atención, tanto por los Estados miembros de la OEA¹²⁸ como por la doctrina y la jurisprudencia internacional¹²⁹.
2. La Corte Interamericana ha establecido que el artículo 13 de la Convención Americana, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a acceder a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el estricto régimen de restricciones establecido en dicho instrumento¹³⁰.
3. El derecho de acceso a la información es un requisito fundamental para garantizar la transparencia y la buena gestión pública del gobierno y de las restantes autoridades estatales. El pleno ejercicio del derecho de acceso a la información es una garantía indispensable para evitar abusos de los funcionarios públicos, promover la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión estatal y prevenir la corrupción y el autoritarismo¹³¹. De otra parte, el libre

¹²⁸ La Asamblea General de la OEA reconoce al derecho de acceso a la información como “un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia”. En este sentido, todos los Estados miembros de la OEA “tienen la obligación de respetar y hacer respetar el acceso a la información pública a todas las personas y promover la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva”. Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 1932 \(XXXIII-O/03\). Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia](#). 10 de junio de 2003. Ver también, Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2057 \(XXXIV-O/04\). Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia](#). 8 de junio de 2004; Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2121 \(XXXV-O/05\). Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia](#). 7 de junio de 2005; Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2252 \(XXXVI-O/06\). Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia](#). 6 de junio de 2006; Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2288 \(XXXVII-O/07\). Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia](#). 5 de junio de 2007; Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2418 \(XXXVIII-O/08\). Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia](#). 3 de junio de 2008; Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2514 \(XXXIX-O/09\). Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia](#). 4 de junio de 2009; Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2661 \(XLI-O/11\). Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales](#). 7 de junio de 2011.

¹²⁹ CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (El derecho de Acceso a la Información). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 1.

¹³⁰ Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 76 y 78. Ver también, Corte IDH. *Caso López Álvarez Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141. Párr. 161 y ss; Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107. Párr. 108.

¹³¹ El libre acceso a la información es un medio para que, en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerza sus derechos políticos; en efecto, el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información es necesario para evitar abusos de los funcionarios públicos, promover la

acceso a la información es un medio para que, en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía pueda ejercer adecuadamente sus derechos políticos. Ciertamente, los derechos políticos tienen como presupuesto la existencia de un debate amplio y vigoroso para el cual es indispensable contar con la información pública que permita evaluar con seriedad los avances y las dificultades de los logros de las distintas autoridades. Sólo a través del acceso a la información bajo el control del Estado es posible que los ciudadanos puedan saber si las funciones públicas están operando de forma adecuada¹³². Finalmente, el acceso a la información tiene una función instrumental esencial. Solamente a través de una adecuada implementación de este derecho las personas pueden saber con exactitud cuáles son sus derechos y qué mecanismos existen para protegerlos. En particular, la implementación adecuada del derecho de acceso a la información, en todas sus dimensiones, es condición esencial para la realización de los derechos sociales de los sectores excluidos o marginados. En efecto, estos sectores no suelen tener formas alternativas sistemáticas y seguras para conocer el alcance de los derechos que el Estado ha reconocido y los mecanismos para exigirlos y hacerlos efectivos¹³³.

4. El presente capítulo continúa la saga de los Informes de la Relatoría Especial en materia de libertad de expresión y acceso a la información pública, en cumplimiento de su mandato de poner de presente las buenas prácticas en la materia, reconocidas e implementadas por las autoridades.
5. Esta Relatoría ha reconocido que, con independencia de los marcos normativos de los Estados miembros de la OEA, las resoluciones de los órganos garantes han promovido de manera notable los estándares en materia de acceso a la información pública en el contexto de la jurisdicción interna de cada uno de los Estados.
6. Por la razón anterior, la Relatoría Especial reconoce la necesidad de sistematizar las decisiones de algunos de los órganos autónomos de los Estados miembros de la OEA encargados de la protección del derecho de acceso a la información pública, como el Instituto Federal de Acceso a la Información y la Protección de Datos Personales en México (IFAI) o el Consejo para la Transparencia en Chile (CPLT). El estudio de estas resoluciones es de vital importancia para advertir los avances importantes en el perfeccionamiento de buenas prácticas en la materia,

rendición de cuentas y la transparencia en la gestión estatal, y permitir un debate público sólido e informado que asegure la garantía de recursos efectivos contra los abusos gubernamentales y prevenga la corrupción. Sólo a través del acceso a la información bajo control del Estado que sea de interés público es que los ciudadanos pueden cuestionar, indagar y considerar si se está dando cumplimiento adecuado a las funciones públicas. Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 86 y 87. Ver también, CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (El Derecho de Acceso a la Información). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 4 y 5.

¹³² Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 86 y 87.

¹³³ CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (El derecho de Acceso a la Información). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 5.

así como para identificar la aplicación de los principios rectores del derecho de acceso a la información pública. En ciertos países, a pesar de existir una legislación especial en la materia, no existe un órgano de carácter administrativo especializado, por lo que han sido los tribunales los que se han encargado de la interpretación y aplicación de la ley.

7. Asimismo, la Relatoría Especial continúa exaltando la especial importancia del derecho comparado interamericano y el rol que este cumple en el enriquecimiento de la doctrina y la jurisprudencia regional. Si bien es cierto que uno de los objetivos de los órganos regionales de protección de derechos humanos es lograr la aplicación doméstica de los estándares interamericanos, también lo es que dichos estándares han podido ser elevados gracias a los desarrollos de las prácticas institucionales de los Estados miembros de la OEA. Las interpretaciones de la sociedad civil y de los órganos internos de los distintos Estados siguen habilitando las condiciones para que el sistema regional continúe por la buena senda de robustecer su doctrina y su jurisprudencia sobre el derecho de acceso a la información.
8. Los párrafos que siguen resumen algunas de las decisiones recientes de los órganos garantes de los Estados más importantes sobre acceso a la información a las que tuvo acceso la Relatoría Especial. En su conjunto, las decisiones fueron ordenadas atendiendo el tema principal al cual se refieren. Sin embargo, es importante advertir que la mayoría de las decisiones que se citan se refieren a distintos temas, y por ello resulta relevante consultarlas integralmente.

B. Órganos garantes especializados. La obligación de contar con un recurso idóneo y efectivo para la revisión de las negativas de entrega de información

9. Los Estados deben consagrar el derecho a la revisión de la decisión administrativa que niega el acceso a la información a través de un recurso que resulte sencillo, efectivo, expedito y no oneroso, y que permita controvertir las decisiones de los funcionarios públicos que niegan el derecho de acceso a una determinada información o que simplemente omiten dar respuesta a la solicitud¹³⁴. En estos casos, los recursos deben ser sencillos y rápidos, pues la celeridad en la entrega de la información suele ser indispensable para el logro de las funciones que este derecho tiene aparejadas¹³⁵.

¹³⁴ Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 137; CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (El derecho al Acceso a la información Pública en las Américas). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 238.

¹³⁵ Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 116-139; CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría](#)

10. Los países de la región cuentan con distintos tipos de recursos tanto administrativos como judiciales para controvertir las respuestas u omisiones de la administración frente a las solicitudes de acceso a la información pública¹³⁶. En algunos Estados este recurso consiste en un mecanismo especializado para la garantía del derecho de acceso a la información presentado ante una entidad administrativa, autónoma, independiente y especializada (como ocurre en Chile o en México)¹³⁷; en otros lugares, existe la posibilidad de recurrir ante entidades administrativas especializadas que sin embargo no adoptan decisiones obligatorias (como los casos de Uruguay y Panamá), o ante autoridades como las Defensorías del Pueblo o las Procuradurías que asumen la defensa del derecho de acceso como parte de sus funciones (como el caso de Guatemala, Colombia o Perú), en algunos de los que existen recursos judiciales constitucionales como de amparo en Perú o la tutela en Colombia; y finalmente, en algunos Estados solo existen los recursos administrativos y/o judiciales ordinarios. En los párrafos que siguen se explican brevemente algunas de las características de los órganos especializados de aplicación mencionados¹³⁸.
11. En México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPEG) creó al Instituto Federal de Acceso a la Información y la Protección de Datos Personales en México (IFAI), que es probablemente una de las instituciones de mayor importancia en la defensa del derecho de acceso a la información, en toda la región. El IFAI tiene como mandato “promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver la negativa a las solicitudes de acceso a la información; y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades”¹³⁹.
12. Las funciones del Instituto pueden clasificarse de la siguiente manera: 1. Funciones resolutorias y reguladoras para garantizar el acceso a la información pública y proteger los datos personales, por medio de la resolución de las negativas de acceso a la información, la interpretación de la Ley y la expedición de lineamientos¹⁴⁰; 2. Funciones de vigilancia y coordinación para impulsar el cumplimiento de las leyes de transparencia, en sus ámbitos de competencia¹⁴¹; 3.

[Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (El derecho al Acceso a la información Pública en las Américas). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 205.

¹³⁶ CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (El derecho al Acceso a la información Pública en las Américas). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 241.

¹³⁷ CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (El derecho al Acceso a la información Pública en las Américas). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 208.

¹³⁸ CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (El derecho al Acceso a la información Pública en las Américas). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 241.

¹³⁹ Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. [Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental](#). 11 de junio de 2002. Art. 33.

¹⁴⁰ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. [Informe de Labores al H Congreso de la Unión 2003-2004](#). Pág. 12.

¹⁴¹ El IFAI deberá vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de las obligaciones de transparencia, la correcta atención a las solicitudes de información y el cumplimiento de las resoluciones

Función de promoción para fomentar y difundir los beneficios del derecho de acceso a la información pública gubernamental e impulsar una cultura de transparencia y rendición de cuentas; 4. Por último, funciones operativas y administrativas necesarias para la buena operación del Instituto y asegurar el cumplimiento de sus demás funciones¹⁴².

13. El decreto de creación fue publicado el 24 de diciembre de 2002 en el Diario Oficial de la Federación¹⁴³ y en él se estableció que se trataba de un organismo descentralizado, no sectorizado de la Administración Pública Federal, al que se le dotó autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. El marco normativo en el que se estableció su creación, reitera el objeto del Instituto de “promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver la negativa a las solicitudes de acceso a la información; y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades”¹⁴⁴.
14. El 26 de noviembre de 2013, la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos aprobó una iniciativa de reforma constitucional enviada por la Cámara de Senadores que dota de autonomía constitucional al organismo federal garante en materia de transparencia y acceso a la información pública. El alcance de dicha autonomía implica que sus resoluciones son “definitivas, vinculatorias e inatacables para los sujetos obligados” y que en adelante podrá conocer de asuntos resueltos por órganos homólogos en las entidades federativas, así como de las impugnaciones contra negativas de información resueltas por otros órganos constitucionales autónomos y el resto de poderes de la Unión, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. También le permitirá al órgano federal garante tener participación en controversias sobre constitucionalidad de actos y normativa. La reforma en proceso también amplía las fuentes de información consideradas como públicas¹⁴⁵.
15. Otra de las instituciones de mayor importancia para la defensa del derecho de acceso a la información en la región es el Consejo para la Transparencia (CPLT) en Chile. Se trata de una “una corporación autónoma de derecho público, con

del Pleno, así como presentar denuncias por incumplimiento ante el órgano de control interno. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. [Informe de Labores al H Congreso de la Unión 2003-2004](#). Pág. 12.

¹⁴² Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. [Informe de Labores al H Congreso de la Unión 2003-2004](#). Pág. 12.

¹⁴³ Estados Unidos Mexicanos. [Decreto del Instituto de Acceso a la Información Pública](#). Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre de 2002.

¹⁴⁴ Estados Unidos Mexicanos. [Decreto del Instituto de Acceso a la Información Pública](#). Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre de 2002. Art. 2.

¹⁴⁵ Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. [Minuta. Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia](#). 26 de noviembre de 2013. Ver también, Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. 26 de noviembre de 2013. [Boletín No 2613 Aprueban diputados minuta en materia de transparencia; la remiten a Congresos estatales](#); Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. 26 de noviembre de 2013. [Nota No 5131 Aprueban Diputados minuta que regresó el Senado sobre reforma constitucional al IFAI y la turna a los congresos estatales para su eventual ratificación](#).

personalidad jurídica y patrimonio propio”¹⁴⁶ creada por la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, aprobada en 2008 y en vigor desde 2009.

16. La ley de acceso a la información pública, en el artículo 32, establece los objetivos de su creación y los principios que guiarán su actuación como órganos garantes, fijando “por objeto promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, y garantizar el derecho de acceso a la información”¹⁴⁷.
17. En el artículo 33 de la Ley se establecen las funciones y atribuciones del CPLT. Las más relevantes son: fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley; resolver los reclamos ante la negativa de las autoridades de entregar información; realizar actividades de promoción y capacitación de funcionarios sobre la transparencia y el acceso a la información pública; velar por la debida reserva de la información; y velar por el cumplimiento de la ley de protección de datos personales (Ley 19.628) por parte de los órganos de la Administración del Estado¹⁴⁸. La dirección y administración del CPLT es a través de un Consejo Directivo constituido por cuatro consejeros, elegidos por el Senado por votación cualificada (dos terceras partes) de candidatos propuestos por el Ejecutivo. El periodo del cargo es de seis años con la posibilidad de ser reelectos por un periodo inmediato más. El Consejo Directivo elegirá entre sus integrantes a su Presidente, en caso de no haber acuerdo se seleccionará por sorteo. La presidencia es rotativa por un periodo de 18 meses sin poder ser reelecto durante el resto de su actual periodo¹⁴⁹.
18. Los consejeros podrán ser removidos por la Corte Suprema ante el requerimiento del Presidente de la República, de la mayoría simple de la Cámara de Diputados o a petición de 10 diputados por incapacidad, mal comportamiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones¹⁵⁰. La principal actividad del CPLT es resolver los casos de inconformidad de las y los solicitantes ante la negativa de los sujetos obligados de entregar la información. Esa función la desempeña el Consejo mediante sesiones en pleno en donde por mayoría se

¹⁴⁶ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública](#). 20 de agosto de 2009. Art. 31.

¹⁴⁷ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública](#). 20 de agosto de 2009. Art. 36.

¹⁴⁸ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública](#). 20 de agosto de 2009. Art. 32.

¹⁴⁹ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública](#). 20 de agosto de 2009. Art. 36.

¹⁵⁰ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública](#). 20 de agosto de 2009. Art. 38.

decide sobre la controversia en transparencia o acceso a la información. En caso de tener un empate, el presidente del Consejo tiene voto de calidad¹⁵¹.

19. En Chile, los sujetos obligados y las y los solicitantes de información pueden interponer un reclamo de ilegalidad contra las resoluciones del CPLT que deniegue el acceso a la información, ante la Corte de Apelaciones de su domicilio¹⁵².
20. La Ley de Acceso a la Información Pública de Uruguay, la Ley 18.381, prevé en el artículo 19 un “órgano desconcentrado de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), dotado de la más amplia autonomía técnica, la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP)”¹⁵³.
21. El mismo artículo prevé que la UAIP “estará dirigida por un Consejo Ejecutivo integrado por tres miembros: el Director Ejecutivo de AGESIC y dos miembros designados por el Poder Ejecutivo entre personas [...] que aseguren independencia de criterio, eficiencia, objetividad e imparcialidad”. A excepción del Director Ejecutivo de la AGESIC, los integrantes durarán cuatro años en sus cargos, pudiendo ser designados nuevamente. Tal y como lo establece la ley “[s]ólo cesarán por la expiración de su mandato o por remoción dispuesta por el Poder Ejecutivo en casos de ineptitud, omisión o delito [...]. La presidencia del Consejo Ejecutivo será rotativa anualmente entre los dos miembros designados por el Poder Ejecutivo para dicho órgano y tendrá a su cargo la representación del mismo y la ejecución de las actividades necesarias para el cumplimiento de sus resoluciones”¹⁵⁴.
22. El artículo 20 establece que el “Consejo Ejecutivo de la Unidad de Acceso a la Información Pública funcionará asistido por un Consejo Consultivo, que estará integrado por cinco miembros: a) Una persona con reconocida trayectoria en la promoción y defensa de los derechos humanos, designada por el Poder Legislativo, la que no podrá ser un legislador en actividad. b) Un representante del Poder Judicial. c) Un representante del Ministerio Público. d) Un representante del área académica y e) [u]n representante del sector privado”. El Consejo Consultivo podrá ser consultado por el Consejo Ejecutivo “sobre

¹⁵¹ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública](#). 20 de agosto de 2009. Art. 40.

¹⁵² Los órganos de la Administración del Estado no podrán reclamar ante la Corte de Apelaciones cuando hayan invocado como causal de reserva para oponerse a la entrega de la información, el que la entrega de ésta afectaría el debido cumplimiento de sus funciones institucionales (Art. 21 N°1). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública](#). 20 de agosto de 2009. Art. 28.

¹⁵³ República Oriental del Uruguay. Unidad de Acceso a la Información Pública. [Ley N° 18.381. Acceso a la Información Pública](#). 7 de octubre de 2008. Art. 19.

¹⁵⁴ República Oriental del Uruguay. Unidad de Acceso a la Información Pública. [Ley N° 18.381. Acceso a la Información Pública](#). 7 de octubre de 2008. Art. 19.

cualquier aspecto de su competencia y deberá ser consultado por éste cuando ejerza potestades de reglamentación”¹⁵⁵.

23. En El Salvador, la Ley de Acceso a la Información ordena en el artículo 51 la creación del “Instituto de Acceso a la Información Pública, como institución de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía administrativa y financiera, encargado de velar por la aplicación de esta ley”. El cual, de acuerdo al artículo 52, “estará integrado por cinco Comisionados y sus respectivos suplentes, quienes serán nombrados por el Presidente de la República. Durarán en sus cargos seis años y no podrán ser reelegidos. Los comisionados suplentes sustituirán a los propietarios en caso de muerte, renuncia, permiso, imposibilidad de concurrir, excusa cuando exista conflicto de intereses u otra razón válida. El instituto adoptará sus decisiones por mayoría simple”¹⁵⁶.
24. La Ley de Acceso a la Información establece que “los particulares podrán impugnar las resoluciones negativas a sus pretensiones ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia”¹⁵⁷. El proceso se rige, supletoriamente, por las normas establecidas en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de 1978¹⁵⁸. La Ley de Acceso a la Información Pública se publicó en el Diario Oficial de la República de El Salvador el 8 de abril de 2011.
25. En el procedimiento para la elección de los Comisionados propietarios y suplentes regulado en el artículo 53 de la Ley se menciona que éstos serán electos de ternas propuestas por las asociaciones empresariales debidamente inscritas; las asociaciones profesionales debidamente inscritas; la Universidad de El Salvador y las universidades privadas debidamente autorizadas; las asociaciones de periodistas debidamente inscritas; y por los sindicatos autorizados por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
26. En Panamá, la Asamblea Nacional aprobó en abril de 2013 la Ley No. 33, mediante la cual se crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información¹⁵⁹. La nueva autoridad se constituye como el “organismo rector en materia de derecho de petición y acceso a la información pública, protección de datos personales, transparencia, ética y prevención contra la corrupción a nivel gubernamental” (Art. 4.2) y se define como una institución descentralizada “con plena autonomía funcional, administrativa e independiente” (Art. 1). Entre sus

¹⁵⁵ República Oriental del Uruguay. Unidad de Acceso a la Información Pública. [Ley Nº 18.381. Acceso a la Información Pública](#). 7 de octubre de 2008. Art. 20.

¹⁵⁶ Asamblea Legislativa de El Salvador. [Ley de Acceso a la Información Pública](#). Diario Oficial. Tomo Nº 391 del 8 de abril de 2011. Arts. 51 and 52. La Ley fue aprobada mediante el decreto 534 de 8 de abril de 2011 y entró en vigencia el 8 de mayo de 2011.

¹⁵⁷ Asamblea Legislativa de El Salvador. [Ley de Acceso a la Información Pública](#). Diario Oficial. Tomo Nº 391 del 8 de abril de 2011. Art. 101.

¹⁵⁸ Asamblea Legislativa de El Salvador. [Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Decreto Nº 81](#). Publicada el 19 de diciembre de 1978.

¹⁵⁹ OEA/Gobierno Nacional de Panamá. [Gaceta Oficial Digital No. 27275-A](#). 26 de abril de 2013.

principales atribuciones está fiscalizar el cumplimiento de la Ley de Transparencia (Arts. 4.6 y 6.6); efectuar periódicamente estadísticas, reportes, evaluaciones e informes de todas las instituciones relativas al cumplimiento de dicha ley (Art. 6.7); coordinar y facilitar a los interesados sus solicitudes de acceso a la información pública cuando una institución no les haya dado respuesta sobre la información solicitada (Art. 6.11); capacitar a servidores públicos en materia de transparencia y acceso a la información (Art. 6.16) y atender los reclamos, quejas y situaciones que afecten el derecho de petición y el derecho de acceso a la información y “promover ante la institución respectiva que se subsanen las condiciones que impidan a las personas el pleno ejercicio de sus derechos” (Art. 6.24). En este sentido, la ley establece que toda persona puede “recurrir ante la Autoridad por el incumplimiento de los procedimientos y términos establecidos para el efectivo ejercicio del derecho de petición y derecho de acceso a la información pública en poder del Estado” (Art. 36) y que “una vez admitido el reclamo, la Autoridad procederá con la verificación de los hechos con el fin de resolverlos” (Art. 38). De demostrarse el incumplimiento de la ley, la Autoridad podrá aplicar sanciones al funcionario responsable (Arts. 40 y 41). La Autoridad será dirigida y administrada por un/a director/a general, quien será nombrado/a por el Órgano Ejecutivo y ratificado/a por la Asamblea Nacional, por un período de siete años, prorrogables por una sola vez (Arts. 10 y 12). La Ley también mandata el establecimiento de oficiales de información en las distintas instituciones del Estado, que servirán de enlace de la Autoridad para coordinar la implementación de la Ley de Transparencia (Arts. 7 y 8).

27. En Guatemala, la Ley de Acceso a la Información Pública (Decreto del Congreso Número 57-2008) de 2008 no estipula en su contenido la existencia de un órgano garante. En el artículo 53 de esta Ley se menciona que “la máxima autoridad de cada sujeto obligado será competente para resolver los recursos de revisión interpuestos contra actos o resoluciones de los sujetos obligados referidas en esta ley, en materia de acceso a la información pública y hábeas data”¹⁶⁰.
28. El recurso de revisión es contemplado como un instrumento de defensa legal que permite, entre otras cosas, garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información conforme a lo establecido en las leyes conducentes. A su vez, el artículo 52 estipula que el recurso de revisión regulado “es un medio de defensa jurídica que tiene por objeto garantizar que en los actos y resoluciones de los sujetos obligados se respeten las garantías de legalidad y seguridad jurídica”.
29. A pesar de que la Ley no prevé la existencia de un órgano garante especializado, ésta sí faculta a la Procuraduría de Derechos Humanos como autoridad regulatoria y protectora del derecho humano de acceso a la información. El artículo 46 establece que el acceso a la información pública “como derecho humano fundamental previsto en la Constitución Política de la República de Guatemala y los tratados o convenios internacionales en esta materia ratificados

¹⁶⁰

Congreso de la República de Guatemala. [La Ley de Acceso a la Información Pública. Decreto No. 57-2008](#). Ley emitida por el Congreso el 23 de septiembre y publicada el 23 de octubre de 2008.

por el Estado de Guatemala, estará protegido por el Procurador de los Derechos Humanos en los términos de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos”.

30. El Procurador de Derechos Humanos es una instancia que coadyuva al cumplimiento de la ley. Una de sus principales labores es la presentación anual del informe de sus actividades y la situación de Derechos Humanos al Congreso de la República¹⁶¹. La Ley de Acceso establece que “los sujetos obligados deberán presentar al Procurador de los Derechos Humanos, un informe por escrito correspondiente al año anterior”¹⁶² el cual podrá ser incluido por el Procurador en su informe anual ante el Pleno del Congreso¹⁶³.
31. En este sentido, en el Acuerdo número SG-033-2012 gubernamental se instruye a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Acceso a la Información Pública de la Procuraduría de Derechos Humanos para que desarrolle las obligaciones establecidas en el Título Tercero, Capítulo Primero (Intervención del Procurador de los Derechos Humanos) de la Ley de Acceso a la Información Pública¹⁶⁴.
32. En diciembre de 2012 se creó la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico mediante el Acuerdo Gubernativo 360-2012¹⁶⁵. Uno de sus principales objetivos es implementar las políticas públicas de transparencia, combate a la corrupción, gobierno electrónico y gobierno abierto. La labor de la Comisión auxilia decididamente a la implementación de medidas para el cumplimiento y fortalecimiento de la Ley de Acceso a la Información.
33. En Colombia, la reciente Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública no establece una entidad técnica, autónoma, independiente y especializada para resolver las controversias en la materia, pero asigna a la Procuraduría General de la Nación, la función de dar cumplimiento a sus disposiciones. La Procuraduría deberá establecer una metodología para que se cumplan las siguientes funciones y atribuciones: “[d]esarrollar acciones preventivas para el cumplimiento” de la ley; “[r]ealizar informes sobre el cumplimiento de las decisiones de tutelas sobre acceso a la información”; “[p]ublicar las decisiones de tutela y normatividad sobre acceso a la información pública”; “[p]romover el conocimiento y aplicación de la ley y sus disposiciones”; “[a]plicar las sanciones disciplinarias” que la ley consagra; “[d]ecidir disciplinariamente, en los casos de ejercicio de poder preferente, los casos de faltas o mala conducta derivada del derecho de acceso a la información”; “[p]romover la transparencia de la función pública, el acceso y la publicidad de la información de las entidades del Estado,

¹⁶¹ Procurador de los Derechos Humanos. [Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos. Decreto 45-86](#). Art. 15.

¹⁶² Congreso de la República de Guatemala. [La Ley de Acceso a la Información Pública. Decreto No. 57-2008](#). Ley emitida por el Congreso el 23 de septiembre y publicada el 23 de octubre de 2008. Art. 48.

¹⁶³ Congreso de la República de Guatemala. [La Ley de Acceso a la Información Pública. Decreto No. 57-2008](#). Ley emitida por el Congreso el 23 de septiembre y publicada el 23 de octubre de 2008. Art. 49.

¹⁶⁴ Procurador de los Derechos Humanos. [Acuerdo número SG-033-2012](#). 17 de septiembre de 2012.

¹⁶⁵ Gobierno de Guatemala. Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico. [Acuerdo Gubernativo 360-2012](#). 26 de diciembre de 2012.

por cualquier medio de publicación”; “[r]equerir a los sujetos obligados para que ajusten sus procedimientos y sistema de atención al ciudadano a dicha legislación”; “[r]ealizar, directamente o a través de terceros, actividades de capacitación de funcionarios públicos en materia de transparencia y acceso a la información”; “[e]fectuar estadísticas y reportes sobre transparencia y acceso a la información de los órganos de la administración del Estado y sobre el cumplimiento” de la ley; “[e]ntregar en debida forma las respuestas a las peticiones formuladas con solicitud de identificación reservada”; “[i]mplementar y administrar sistemas de información”¹⁶⁶.

34. En Brasil, la ley de acceso a la información pública crea una Comisión Mixta de Revaluación de Información, la cual es responsable por decidir sobre el “trato y clasificación” de información reservada en el ámbito de la administración pública federal. Para ello, la Comisión Mixta tiene competencia para solicitar aclaraciones a las autoridades responsables por clasificar la información como ultrasecreta y secreta o el contenido integral o parcial de la información reservada; revisar la clasificación de información ultrasecreta o secreta, de oficio o a solicitud de la persona interesada; y prorrogar el plazo de reserva de la información clasificada como ultrasecreta, siempre por un plazo determinado. La Comisión Mixta también es competente para resolver recursos contra decisiones de la Contraloría General de la Unión que nieguen acceso a la información y para resolver decisiones negativas de los Ministros de Estado respecto de solicitudes de levantamiento de reserva de información¹⁶⁷. Según el Decreto 7.724 de 2012, la Comisión está compuesta por los titulares de la Casa Civil de la Presidencia de la República (que la presidirá), el Ministerio de la Justicia, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia, la Abogacía General de la Unión, y la Contraloría General de la Unión¹⁶⁸.
35. La Relatoría Especial ha reconocido que la creación de un órgano de supervisión autónomo y especializado encargado de promover la implementación de la legislación en materia de acceso a la información pública y de revisar las respuestas negativas de la administración con el fin de adoptar una decisión al respecto es fundamental para lograr la satisfacción efectiva del derecho¹⁶⁹. La

¹⁶⁶ Congreso de la República de Colombia. [Informe de conciliación al proyecto de ley 228 de 2012 Cámara, 156 de 2011 Senado](#). 19 de junio de 2012. Art. 24; Corte Constitucional. 9 de mayo de 2013. [Comunicado No. 18. Norma Revisada: Proyecto de ley número 156 de 2011 Senado, 228 de 2012 Cámara](#). IV. Expediente PE-036 - sentencia C-274/13.

¹⁶⁷ Estado do Brasil. Controladoria-Geral da União. [Lei 12.527](#). 18 de noviembre de 2011. Art. 16, párr. 3, 17 y 35.

¹⁶⁸ Estado do Brasil. Câmara dos Deputados. [Decreto 7.724](#). 16 de mayo de 2012. Art. 46.

¹⁶⁹ CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (El derecho al Acceso a la información Pública en las Américas). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 208. En el mismo sentido, Consejo Permanente de la OEA. Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos. [Comentarios y Guía de Implementación para la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información](#). OEA/Ser.G. CP/CAJP-2841/10. 23 abril 2010. Pág. 14.

experiencia y la práctica comparada han demostrado la importancia de que existan este tipo de autoridades independientes y especializadas en los distintos ordenamientos jurídicos para evitar que se diluyan los esfuerzos en el cumplimiento de las leyes de acceso a la información pública. Todo lo anterior, naturalmente, sin perjuicio del control judicial oportuno respecto de las decisiones que niegan el acceso a la información. En este sentido la Relatoría Especial ha instado a los países a adecuar su legislación para fortalecer la estructura institucional de supervisión de la implementación de las leyes de acceso a la información pública, de conformidad con los estándares más elevados en esta materia, como aquellos adoptados por la Asamblea General de la OEA, en su Resolución AG/RES. 2607 (XL-O/ 10), a través de la cual acoge la “Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información”¹⁷⁰.

36. En efecto, la Ley Modelo dispone la creación de una entidad especializada a la que denomina “Comisión de Información”¹⁷¹, la cual debería tener a su cargo la promoción de la efectiva implementación de la Ley en cada Estado miembro y la revisión en apelación de decisiones adoptadas en incumplimiento de la misma. Entre otras especificaciones, la Ley Modelo prescribe que dicha entidad debe contar con personalidad jurídica completa, autonomía operativa, de presupuesto y de decisión, y estar configurada de forma plural, con al menos tres comisionados, designados a través de un proceso público, abierto y transparente. Igualmente, como medida para garantizar la efectividad de las decisiones del órgano de supervisión, la Ley Modelo señala que independiente de su función mediadora, al resolver recursos de apelación, la entidad deberá tener potestad para “requerir a la autoridad pública para que tome las medidas necesarias para cumplir con sus obligaciones conforme a [...] Ley, tales como, pero no limitadas a, la entrega de la información o la reducción de costos” y para “interponer una queja frente al tribunal competente a efectos de obtener el cumplimiento” de sus decisiones. La práctica ha demostrado que los sistemas que cuentan con una “Comisión de Información” autónoma y especializada, como la prescrita por la Ley Modelo, se encuentran en una mejor posición para garantizar la implementación y supervisión adecuada de las normas en materia de acceso.

¹⁷⁰ Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2607 \(XL-O/10\). Ley modelo Interamericana sobre Acceso a la Información](#). 8 de junio de 2010.

¹⁷¹ Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2607 \(XL-O/10\). Ley modelo Interamericana sobre Acceso a la Información](#). 8 de junio de 2010.

C. Resoluciones de órganos especializados

1. Resoluciones de órganos de aplicación especializados sobre el acceso a la información y el principio de máxima divulgación

37. La Corte Interamericana ha establecido en su jurisprudencia que, “en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación”¹⁷² de modo que “toda la información en poder del Estado se presuma pública y accesible, sometida a un régimen limitado de excepciones”¹⁷³. En idéntico sentido, la CIDH ha explicado que, en virtud del artículo 13 de la Convención Americana, el derecho de acceso a la información se debe regir por el principio de la máxima divulgación¹⁷⁴. Asimismo, el numeral 1 de la Resolución CJI/RES.147 (LXXIII-O/08) (“Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”) del Comité Jurídico Interamericano ha establecido que, “[t]oda información es accesible en principio. El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto sólo a un régimen limitado de excepciones”¹⁷⁵.
38. Asimismo, la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado de Chile incorpora el principio de máxima divulgación, lo que implica que “los órganos de la Administración del Estado deben proporcionar información en los términos más amplios posibles, excluyendo sólo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales o legales”¹⁷⁶.
39. Por su parte, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG)¹⁷⁷ de México establece además que el derecho de acceso a la información pública debe interpretarse de acuerdo con los tratados internacionales suscritos sobre la materia, lo cual asegura la vigencia del principio.

¹⁷² Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros. Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 92.

¹⁷³ Corte IDH. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219. Párr. 230.

¹⁷⁴ Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 58 c); CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (El derecho de Acceso a la Información). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr.9.

¹⁷⁵ Comité Jurídico Interamericano. [Resolución 147 \(LXXIII-O/08\). Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información](#). 7 de agosto de 2008. Punto resolutivo 1.

¹⁷⁶ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública](#). 20 de agosto de 2009. Art. 1, literal d).

¹⁷⁷ Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. [Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental](#). 11 de junio de 2002. Art. 6.

40. El Instituto de Acceso a la Información de El Salvador, en la resolución del 18 de septiembre de 2013¹⁷⁸, bajo el expediente 25-A-2013, en la que se resuelve una solicitud de información respecto del “nombre, apellido y salario de los asesores de la Asamblea Legislativa”, señaló que “ha reconocido que el derecho de acceso a la información tiene una condición indiscutible de derecho fundamental, anclada en el reconocimiento constitucional del derecho a la libertad de expresión (art. 6 de la Constitución) que tiene como presupuesto el derecho de investigar o buscar y recibir informaciones de toda índole, pública o privada, que tengan interés público, y en el principio democrático del Estado de Derecho –de la República como forma de Estado– (art. 85 Cn.) que impone a los poderes públicos el deber de garantizar la transparencia y la publicidad en la Administración, así como la rendición de cuentas sobre el destino de los recursos y fondos públicos”.
41. Más adelante, el Instituto consideró que entre los fines de la Ley se regula “la fiscalización ciudadana al ejercicio de la función pública’ (art. 3 letra d.) y en sus principios se obliga a ‘quienes desempeñan responsabilidades en el Estado [...] a rendir cuentas ante el público [...] sobre su gestión’ (art. 4 letra h.)” y que “dado que las remuneraciones o salarios de dichos asesores provienen de recursos públicos, ante la fiscalización ciudadana al ejercicio de la función pública y el deber de rendir cuentas de aquellos, debe estimarse que en caso de duda sobre si una información es de carácter público o está sujeta a una de las excepciones, este Instituto deberá hacer prevalecer el criterio de máxima publicidad y en consecuencia, ordenará que se entregue dicha información al solicitante (arts. 4 letra a. y 5 de la LAIP)”¹⁷⁹.
42. El Consejo para la Transparencia de Chile (CPLT), ha reiterado el principio de máxima publicidad incluso en casos que involucran datos e información relacionada con particulares. En decisión del 26 de octubre de 2012 resolvió sobre la información de deudas tributarias al conocer del amparo al derecho de acceso a la información (Rol C1028-12). En el caso se discutía una solicitud de un recurrente para que se le informara documentadamente sobre la condonación a una empresa. El recurrente solicitaba sobre el monto original de las deudas, las multas aplicadas, intereses moratorios, fecha de origen de la deuda, saldos anuales y naturaleza del cobro.
43. El Consejo señaló que el alcance del secreto o reserva “constituye una regla excepcional en nuestro ordenamiento jurídico, razón por la cual debe ser interpretada restrictivamente [...], estableciendo como corolario que ‘[...] el secreto tributario debe entenderse referido a los datos patrimoniales de los contribuyentes y no a toda la demás información genérica de éstos que posea el Servicio [...]’ (considerando 5° de la decisión que resuelve el recurso de reposición contra la decisión del amparo A117-09, y considerando 7 de la

¹⁷⁸ República de El Salvador. Gobierno Abierto. Proceso 25-A- 2013 contra la Asamblea Legislativa. Disponible para consulta en: <http://www.gobiernoabierto.gob.sv/pages/instituto-de-acceso-a-la-informacion-publica>

¹⁷⁹ República de El Salvador. Gobierno Abierto. Proceso 25-A- 2013 contra la Asamblea Legislativa. Disponible para consulta en: <http://www.gobiernoabierto.gob.sv/pages/instituto-de-acceso-a-la-informacion-publica>

decisión de amparo Rol C315-09)¹⁸⁰. El Consejo además sostuvo que el tema de condonación de impuestos es de interés público ya que las deudas tributarias “constituyen el reflejo de cargas públicas, cuyo cumplimiento tiene un evidente interés público que justifica su publicidad, lo que resulta especialmente replicable respecto de aquellas que han sido condonadas”¹⁸¹.

44. En otra ocasión, el Consejo precisó el alcance de la presunción de publicidad establecida en el artículo 11, letra c, de la Ley de Transparencia. Con motivo de la resolución del Rol C457-10 el Consejo valoró, en continuidad con criterios anteriores que “el carácter de derecho fundamental del acceso a la información pública y la condición de regla general que el artículo 8º de la Constitución otorga a la publicidad de los actos de la Administración -y que [el] artículo 5º extiende a la información que obra en su poder-, conforme a la cual la carga de la prueba de las circunstancias de las que depende la concurrencia de una causal de secreto o reserva que levante o releve el deber de entregar la información corresponde a quien la alega, vale decir, al organismo público”¹⁸².
45. En el caso C533-09, resolución del 6 de abril de 2010, el CPLT, con base en el criterio previo emitido el 30 de junio de 2009, confirmó que la publicidad de los actos administrativos guarda particular relevancia a la luz del control de las potestades discrecionales. Sobre el particular, el Consejo precisó, que el ejercicio de potestades discrecionales no implica una exención del deber de fundamentar las decisiones adoptadas. A juicio del Consejo, “estos casos exigen un especial y cuidadoso cumplimiento de la necesidad jurídica en que se encuentra la Administración en orden a motivar sus actos, exigencia que tiene por objeto asegurar que los actos de la Administración no se desvíen del fin considerado por la normativa que confiere las respectivas atribuciones, que cuenten con un fundamento racional y se encuentren plenamente ajustados a la normativa constitucional y legal vigente, lo cual impide, por cierto, establecer diferencias arbitrarias entre personas que se encuentran en una misma situación”¹⁸³.
46. En México, el IFAI también ha realizado interpretaciones sobre el alcance del principio de máxima publicidad como criterio rector para conocer información relativa a las personas de carácter privado que reciben recursos públicos. Mediante la Resolución del Recurso 2431/09 relativo a los nombres de beneficiarios de programas sociales y el acceso a los padrones que contienen información personal, el Instituto valoró que a la luz del artículo 12 de la Ley de Transparencia existen las condiciones de legalidad y licitud para divulgarla. En el

¹⁸⁰ República de Chile. Consejo para la Transparencia. Decisión de amparo ROL C1028-12. 26 de octubre de 2012. Disponible para consulta en:

<http://productos3.legalpublishing.cl/CPLT/modulos/pages/busqueda.asp>

¹⁸¹ República de Chile. Consejo para la Transparencia. Decisión de amparo ROL C1028-12. 26 de octubre de 2012. Disponible para consulta en:

<http://productos3.legalpublishing.cl/CPLT/modulos/pages/busqueda.asp>

¹⁸² República de Chile. Consejo para la Transparencia. [Decisión de amparo ROL C457-10](#). 16 de noviembre de 2010.

¹⁸³ República de Chile. Consejo para la Transparencia. [Decisión de amparo ROL C533-09](#). 6 de abril de 2010.

Recurso mencionado, se analizó específicamente la solicitud de acceso a las bases de datos con los nombres de los afiliados al Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular). El Instituto resolvió sobre el equilibrio entre acceso a la información y protección de datos personales señalando que a pesar de que una norma ordene la legalidad de la divulgación de los datos, las dependencias pueden hacer ejercicios de ponderación para determinar cuánta información es relevante publicar desde la perspectiva del acceso a la información¹⁸⁴.

47. El balance entre la protección de determinada información sensible y el carácter público de actividades en las que concurren particulares y agencias gubernamentales también ha sido igualmente estudiado por el IFAI. En este caso, el Instituto ha valorado que de conformidad “con el artículo 7, fracción XIII de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la información relativa a las contrataciones que se hayan celebrado es de carácter público y constituye una obligación para las dependencias y entidades ponerla a disposición. En este orden de ideas, las propuestas económicas y técnicas derivadas de un procedimiento licitatorio, en general, constituyen información de carácter público. No obstante lo anterior, en aquellos casos en que estas propuestas contengan información confidencial, lo procedente es realizar una versión pública en la que podrán omitirse aspectos de índole comercial, industrial o económica que actualicen la causal prevista en el artículo 18, fracción I de la Ley referida, como las características o finalidades de los productos; los métodos o procesos de producción; o los medios o formas de distribución o comercialización de productos, entre otros, tratándose de la propuesta técnica. En relación con la propuesta económica, podrán ser omitidos aquellos aspectos como la estructura de costos y precios ofrecidos, la forma en que comercializan o negocian la adquisición del producto, entre otros, que le signifique a su titular una ventaja frente a sus competidores; sin embargo, no podrá omitirse la información relativa al número de partida, la cantidad de producto ofrecido, la unidad de medida, la descripción genérica del producto, el precio unitario por cada una de las partidas, el importe total de cada partida y la suma de los importes totales de las partidas, entre otra[s]”¹⁸⁵.
48. En Uruguay, el artículo 2 de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) contempla el principio de publicidad e impone la presunción del acceso a la información pública: “[s]e considera información pública toda la que emane o esté en posesión de cualquier organismo público, sea o no estatal, salvo las excepciones o secretos establecidos por ley, así como las informaciones reservadas o confidenciales”. En igual sentido, el artículo 4 presume pública toda información “producida, obtenida, en poder o bajo el control de los sujetos

¹⁸⁴ Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). [Recurso de Revisión. Expediente 2431/09](#). 15 de julio de 2009.

¹⁸⁵ Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). [Expediente 0127/10](#).

obligados por la presente ley, con independencia del soporte en el que estén contenidas”¹⁸⁶.

49. La Unidad de Acceso a la Información Pública de Uruguay, en la Resolución 29/2012 estableció obligaciones específicas respecto a cierta información que deberá estar a disposición del público de forma periódica. Con base en los artículos 2 y 4 de la LAIP, resolvió que la Administración Nacional de Telecomunicaciones no había cumplido con las obligaciones que le impone la Ley N° 18.381 de 17 de octubre de 2008, al denegar la entrega de información pública. En el caso, la Unidad de Acceso a la Información Pública instruyó a la entidad pública a que “difunda en su sitio web la información solicitada, la cual deberá ser actualizada periódicamente, en virtud de la obligación de transparencia activa establecida en el artículo 5 de la Ley N° 18.381 y el artículo 38 del Decreto reglamentario 232/010 de 2 de agosto de 2010”¹⁸⁷.

2. Preeminencia del derecho de acceso a la información en caso de conflictos de normas o de falta de regulación

50. Tal como ha sido ampliamente reconocido por esta relatoría frente a un conflicto de normas, la ley de acceso a la información deberá prevalecer sobre toda otra legislación¹⁸⁸. Lo anterior, toda vez que se ha reconocido el derecho de acceso a la información como un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia¹⁸⁹. Esta exigencia ayuda a promover que los Estados cumplan

¹⁸⁶ República Oriental del Uruguay. Unidad de Acceso a la Información Pública. [Ley N° 18.381. Acceso a la Información Pública](#). 7 de octubre de 2008. Arts. 2 y 4.

¹⁸⁷ República Oriental del Uruguay. Unidad de Acceso a la Información. [Resolución 29/2012](#). 28 de diciembre de 2012.

¹⁸⁸ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y el Relator Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión. 6 de diciembre de 2004. [Declaración Conjunta de los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE \(2004\)](#); CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (El derecho de Acceso a la Información). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr.14; CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (El derecho al Acceso a la información Pública en las Américas). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 72.

¹⁸⁹ Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 1932 \(XXXIII-O/03\). Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia](#). 10 de junio de 2003; Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2057 \(XXXIV-O/04\). Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia](#). 8 de junio de 2004; Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2121 \(XXXV-O/05\). Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia](#). 7 de junio de 2005; Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2252 \(XXXVI-O/06\). Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia](#). 6 de junio de 2006. Pág 348; Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2288 \(XXXVII-O/07\). Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia](#). 5 de junio de 2007; Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2418 \(XXXVIII-O/08\). Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia](#). 3 de junio de 2008; Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2514 \(XXXIX-O/09\). Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia](#). 4 de junio de 2009; Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2661 \(XLI-O/11\). Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales](#). 7 de junio de 2011; CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la](#)

efectivamente con la obligación de establecer una ley de acceso a la información pública y a que la interpretación de la misma resulte efectivamente favorable al derecho de acceso¹⁹⁰. Por ello, la Asamblea General de la OEA ha recomendado, en la citada Ley Modelo, que la legislación contemple expresamente que “[e]n caso de cualquier inconsistencia, esta Ley prevalecerá sobre cualquier otra ley”¹⁹¹.

51. El Consejo para la Transparencia de Chile, conoció de un caso sobre la aplicación del “test de daño”, en la divulgación de información sobre las facultades investigadoras de las autoridades bancarias y financieras, en materia tributaria, determinando la prevalencia del principio de transparencia frente a la previsión de reservas. Dicho caso requería el balance entre la legislación en materia de transparencia y una reserva prevista en la Ley General de Bancos (LGB) que en su artículo 7 propone: “[q]ueda prohibido a todo empleado, delegado agente o persona que a cualquier título preste servicios en la Superintendencia, revelar cualquier detalle de los informes que haya emitido, o dar a personas extrañas a ella noticia alguna acerca de cualesquiera hechos, negocios o situaciones de que hubiere tomado conocimiento en el desempeño de su cargo. En el caso de infringir esta prohibición, incurrirá en la pena señalada en los artículos 246 y 247 del Código Penal”.
52. En la resolución C1266-11 del 27 de enero de 2012, el Consejo resolvió un amparo interpuesto contra la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) por haber negado el acceso a la información relativa a la cantidad de fiscalizaciones o auditorías efectuadas a bancos y otras instituciones financieras, durante los años 2010 y 2011 en los términos en que fueron requeridos. Al respecto reiteró el principio de máxima divulgación y afirmó que “al requerirse información de carácter estadístico, y no habiendo aportado la SBIF antecedentes específicos que permitan configurar una afectación a los bienes jurídicos que ha invocado con la entrega de la información ni al debido cumplimiento de sus funciones, este Consejo estima que no concurre en la

[Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (El derecho de Acceso a la Información). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 14; CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (El derecho al Acceso a la información Pública en las Américas). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 72.

¹⁹⁰ Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 58 d); CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (El derecho de Acceso a la Información). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 14; CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (El derecho al Acceso a la información Pública en las Américas). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 72.

¹⁹¹ Asamblea General de la OEA. [Resolución 2607 \(XL-O/10\). Ley modelo Interamericana sobre Acceso a la Información](#). 8 de junio de 2010; Consejo Permanente de la OEA. Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos. [Comentarios y Guía de Implementación para la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información](#). OEA/Ser.G. CP/CAJP-2841/10. 23 de abril de 2010; Consejo Permanente de la OEA. Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos. [Ley modelo interamericana sobre acceso a la información](#). OEA/Ser.G. CP/CAJP-2840/10 Corr. 1. 29 de abril de 2010. Capítulo I (Definiciones, Alcance y Derecho De Acceso). Artículo 4; CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (El derecho al Acceso a la información Pública en las Américas). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 72.

especie la causal de reserva alegada por el órgano reclamado. [S]in perjuicio de la conclusión precedente, debe añadirse que el tenor del inciso primero del citado artículo 7° de la Ley General de Bancos no puede conducir a una interpretación que suponga que todos los informes elaborados por los funcionarios de la Superintendencia o que los hechos, negocios o situaciones de que hubieren tomado conocimiento en el desempeño de su cargo sean secretos o reservados. En el mismo sentido ha razonado este Consejo en decisiones anteriores (tales como las decisiones de los amparos Rol C486 - 09, de 22 de enero de 2010, y Rol C203-10, de 10 de agosto de 2010), al establecer el criterio de que, respecto de otras disposiciones legales similares, una interpretación como la pretendida por la reclamada '[r]epresentaría invertir, por vía interpretativa, la regla constitucional que exige al legislador establecer positivamente los casos de reserva y fundarlos en alguna de las causales del inciso 2° del artículo 8°'. [...] [A] mayor abundamiento, para negar el acceso a una información determinada, no basta con que exista un caso de secreto o reserva dispuesto por una ley de quórum calificado y que éste se adecúe a alguna de las causales establecidas en el inciso segundo del artículo 8° de la Constitución, sino que, además, el afectado por la publicidad de la información requerida debe demostrar de qué forma su publicidad le perjudica o afecta los bienes jurídicos protegidos en la norma constitucional citada"¹⁹².

53. En México, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos conoció de un caso sobre la contratación de créditos realizada por estados y municipios y la falta de regulación específica para la autoridad federal en la materia. La autoridad federal argumentó que el Poder Federal no tiene atribución o competencia respecto del endeudamiento en el que incurren estados y municipios y que la información solicitada estaba clasificada y constituía secreto bancario con fundamento en los artículos 13, fracción III y 14, fracciones I y II de la Ley de Transparencia. En su resolución Recurso 3211/12, el Instituto ordenó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) revocar la clasificación invocada sobre el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, al considerar, entre otros argumentos, que el supuesto del secreto bancario previsto en la Ley de Instituciones de Crédito no aplicaba al caso concreto al tratarse de información que los clientes (entidades federativas y municipios) entregaron directamente a la SHCP en cumplimiento de la Ley de Coordinación Fiscal y "que la difusión de la información veraz, oportuna, completa y suficiente en cuanto a la deuda pública contraída por entidades federativas y municipios garantiza la confianza de la sociedad en sus autoridades y en las decisiones tomadas respecto de cómo se compromete el dinero público"¹⁹³.

¹⁹² República de Chile. Consejo para la Transparencia. [Decisión de amparo ROL C1266-11](#): 27 de enero de 2012.

¹⁹³ Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). [Recurso de Revisión. Expediente RDA 3211/12](#); Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). [10° Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2012](#). Pág 40.

3. Objeto o alcance del derecho

54. El derecho de acceso a la información recae sobre la información que está bajo custodia, administración o tenencia del Estado; la información que el Estado produce o que está legalmente obligado a producir; la información que está bajo poder de quienes ejerzan o administren funciones, servicios o fondos públicos, únicamente respecto de dichos servicios, funciones o fondos; y la información que el Estado capta, y la que está obligado a recolectar en cumplimiento de sus funciones¹⁹⁴.
55. En México, el IFAI ha determinado que “las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deben distinguir entre la información que en sí misma documenta el proceso deliberativo o el sentido de la decisión a adoptar, de aquella que no se relaciona de manera directa con la toma de decisiones, como es el caso de un insumo informativo o de apoyo del proceso deliberativo. En el primer supuesto, se tiene que la información se encuentra ligada de manera directa con los procesos deliberativos, y su difusión puede llegar a interrumpir, menoscabar o inhibir el diseño, negociación e implementación del objeto materia del proceso; mientras que los insumos informativos o de apoyo no forman parte de las opiniones, recomendaciones o puntos de vista del proceso deliberativo y, por tanto, su difusión no afecta la decisión que se pudiese llegar a adoptar”¹⁹⁵.
56. El Instituto también ha determinado que la información estadística, aun cuando esté referida a otra información sobre la que recaiga una causal de reserva, es de carácter público. Al resolver una controversia respecto a información relativa a los aseguramientos de armamento y equipos de comunicación en el marco del combate al narcotráfico, el IFAI determinó que la información que las autoridades generan con fines estadísticos o de administración, también son objeto de acceso público. En el caso argumentó que “no puede considerarse que la reserva se refiere a todos los documentos que guarden alguna relación con la averiguación previa, sin importar su relevancia en la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad, ya que esto implicaría la inobservancia de otros preceptos legales en materia de acceso a información gubernamental e implicaría incongruencias lógicas”. La existencia de información con fines administrativos también es, bajo la interpretación del IFAI, susceptible de acceso. En su resolución el Instituto sostiene que la “información solicitada se encuentra en documentación estadística o en los registros de los bienes asegurados a cargo de la Dirección General de Control y Registro de Aseguramientos Ministeriales, que contienen una descripción de las

¹⁹⁴ CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (El derecho de Acceso a la Información). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 21; CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (El derecho al Acceso a la información Pública en las Américas). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 149.

¹⁹⁵ Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). [Criterio 16/13. Insumos Informativos o de Apoyo. Resolución RDA 3156/12](#).

armas, explosivos y equipos de comunicación referidos en la solicitud. Como se puede observar, estos documentos no son fundamentales para conocer la verdad histórica del hecho punible, y acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, sino que son generados por la Procuraduría General de la República, en cumplimiento a sus funciones relativas a la administración de bienes, que son distintas a las de investigación y persecución de delitos¹⁹⁶.

57. En Chile, el Consejo para la Transparencia, ha considerado que la información sobre particulares, que ha sido entregada a dependencias públicas en un proceso legal, también es pasible de ser solicitada. En un caso sobre una solicitud de información al Servicio de Vivienda y Urbanización Metropolitana (SERVIU) relacionada con un subsidio del programa Fondo Solidario de la Vivienda entregado a la organización comunitaria “La Estrella”, y ante la oposición de terceros, el Consejo señaló que la información solicitada está relacionada directamente con un acto administrativo del SERVIU, por lo cual forma parte de la información a la que hace referencia el artículo 3º, letra g) del Reglamento de la Ley de Transparencia (sustento o complemento directo).
58. En este caso, el Consejo estimó en su resolución “que la información sobre la que versa la oposición, se encuentra directamente relacionada con el otorgamiento del subsidio. A la luz de las exigencias que establece la normativa aplicable, los antecedentes constituyen parte de los fundamentos de la decisión que contiene el acto administrativo del SERVIU en orden al otorgamiento y pago del subsidio, además de transferencia de fondos públicos asociados a estos, siendo su complemento directo y esencial en los términos que establece el [...] Reglamento de la Ley de Transparencia”. Además, el Consejo precisó que la información solicitada forma parte de las obligaciones de transparencia activa del sujeto obligado referente a diseño, montos y criterios de acceso a los programas de subsidio¹⁹⁷.
59. El caso también es de alta relevancia al ampliar los estándares de transparencia bajo la idea de la fiscalización de los recursos públicos que son recibidos por particulares al considerar que “el hecho de recibir un beneficio del Estado de Chile hace que se reduzca el ámbito de la privacidad de las personas que gozan de estos, toda vez que debe permitirse un adecuado control social de a quién se le están otorgando dichos beneficios”.

4. Sujetos obligados por el derecho de acceso a la información

60. El derecho de acceso a la información genera obligaciones para todas las autoridades públicas de todas las ramas del poder y de todos los niveles de gobierno. Este derecho también vincula a quienes cumplen funciones públicas,

¹⁹⁶ Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). Resolución. Recurso de Revisión 3284/12. Disponible para consulta en: <http://buscador.ifai.org.mx/buscador/buscar.do>

¹⁹⁷ República de Chile. Consejo para la Transparencia. Decisión de amparo ROL C206-13. 3 de abril de 2013. Disponible para consulta en: <http://productos3.legalpublishing.cl/CPLT/modulos/pages/busqueda.asp>

presten servicios públicos o ejecuten, en nombre del Estado, recursos públicos. Respecto de estos últimos, el derecho de acceso obliga a suministrar información exclusivamente respecto al manejo de los recursos públicos, la satisfacción de los servicios a su cargo y el cumplimiento de las funciones públicas mencionadas¹⁹⁸.

61. En fallo del 26 de octubre de 2012 que emitió el Consejo para la Transparencia sobre el amparo al derecho de acceso a la información Rol C1028-12, reconoció que el acceso a la información también es aplicable a las funciones de instancias como la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados, la cual indagaría sobre la condonación de multas del Servicio de Impuestos Internos (SII) a grandes contribuyentes¹⁹⁹.
62. El propio Consejo ha especificado la importancia de tener acceso a información en poder de instancias municipales. En un caso de 29 de agosto de 2012, relativo al acceso al plano a partir del cual se le otorgó el permiso de edificación a un centro de eventos, un alcalde mencionó que dado que la divulgación de la información afectaba a terceros, el Director de Obras Municipales se comunicó con la propietaria del inmueble respecto del cual se otorgó el permiso de edificación aludido, quien no autorizó la entrega de la información pedida.
63. El Consejo señaló que la ley de transparencia sostiene que es pública toda la información referente a los actos administrativos, incluyendo aquella información que sirva de sustento o complemento directo y esencial y los procedimientos que se utilicen para tales actos y que el plano solicitado forma parte del tipo de información que sustenta un acto administrativo, en este caso, el otorgamiento de los permisos a cargo de la Dirección de Obras Municipales. También argumentó que en este caso “los eventuales derechos del tercero involucrado [...] ceden con el fin de generar un procedimiento que dé publicidad a las gestiones administrativas relacionadas con la construcción. Además, el carácter público de estos antecedentes posibilita el control social sobre el otorgamiento de permisos por parte de las Direcciones de Obras Municipales, lo que advierte acerca del beneficio público de su divulgación”²⁰⁰.
64. El IFAI determinó que, en los casos de concesiones, la información que se proporciona para su otorgamiento, renovación o conservación y la derivada de su cumplimiento es pública, exceptuando aquella de carácter comercial o

¹⁹⁸ CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (El derecho de Acceso a la Información). OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 1/09. 30 de diciembre de 2009. Párr. 19; CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (El derecho al Acceso a la información Pública en las Américas). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 119.

¹⁹⁹ República de Chile. Consejo para la Transparencia. Decisión de amparo ROL C1028-12. 26 de octubre de 2012. Disponible para consulta en:
<http://productos3.legalpublishing.cl/CPLT/modulos/pages/busqueda.asp>

²⁰⁰ República de Chile. Consejo para la Transparencia. Decisión de amparo ROL C704-12. 29 de agosto de 2012. Disponible para consulta en:
<http://productos3.legalpublishing.cl/CPLT/modulos/pages/busqueda.asp>

industrial. El Instituto señala que “la concesión tiene por objeto conferir a un particular el ejercicio de ciertas prerrogativas públicas para la explotación de un bien o servicio público, por lo que toda la información derivada del procedimiento que se lleva a cabo para su otorgamiento, su renovación o conservación y la relativa a su cumplimiento, en principio, es de carácter público”.

65. Más adelante el IFAI consideró que divulgar dicha información “permite evaluar de forma directa el desempeño y el aprovechamiento del bien concesionado, así como la actuación de la autoridad otorgante. Sin embargo, de manera excepcional, cuando la información comprenda hechos o actos de carácter económico o financiero de los particulares, que pudieran ser útiles para un competidor, por ejemplo, la relativa a detalles sobre el manejo del negocio del titular, sobre su proceso de toma de decisiones de inversión o información que pudiera afectar sus negociaciones con proveedores o clientes, deberá elaborarse una versión pública”²⁰¹.

5. Obligación de responder de manera oportuna, completa y accesible a las solicitudes que sean formuladas

66. El Estado tiene la obligación de responder sustancialmente a las solicitudes de información que le sean formuladas. En efecto, el artículo 13 de la Convención Americana, al amparar el derecho de las personas a acceder a la información en poder del Estado, establece una obligación positiva para éste de suministrar de manera oportuna, completa y accesible, la información solicitada o, en su defecto, de aportar en un plazo razonable las razones legítimas que impiden tal acceso²⁰².
67. En Uruguay la Unidad de Acceso a la Información Pública, en la resolución 01/2013 reiteró que el procedimiento para atender solicitudes de información contiene plazos específicos y la obligación de cumplir con los requisitos especiales para poder declarar información con el carácter secreto. Sobre el particular, en la revisión del tratamiento que el Municipio de Cardona dio a la información de la grabación de una sesión extraordinaria, determinó que éste no había cumplido con las obligaciones que le impone la Ley No. 18.381 de 17 de octubre de 2008. Entre ellas destaca que las entidades bajo mandato de la Ley

²⁰¹ Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). [Criterio 11/13. Concesiones. Resolución RDA 3284/12.](#)

²⁰² Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 77; CIDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 58 a) y b). CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (El derecho de Acceso a la Información). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 24; CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (El derecho al Acceso a la información Pública en las Américas). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 172.

tienen obligaciones como “las referidas a clasificación de información (art. 9) como las que impone un plazo para responder a los pedidos de acceso (art. 15)”. También resolvió “que el carácter secreto de la información solo puede ser establecido por ley formal, sancionada por el Poder Legislativo y dictada por razones de interés general, en cuanto excepción y limitación al derecho de acceso a la información pública (art. 7 de la Constitución de la República)” y “establecer que para apartar del conocimiento público determinada información, es necesario dar cumplimiento a la normativa vigente en materia de clasificación de la información”²⁰³.

68. En México, el IFAI ha fijado con detalle las obligaciones que anteceden a declarar como inexistente información. Así, en un caso sobre información requerida a Petróleos Mexicanos en la que la paraestatal alegó un formalismo de temporalidad en la existencia jurídica, el Instituto determinó que “si bien, en el periodo en el que se suscitaron los incidentes referidos por el ahora recurrente, PEMEX refinación aún no era creado y la terminal mencionada estaba a cargo de Petróleos Mexicanos; lo cierto es que el sujeto obligado debió recibir los archivos generados por aquél con motivo de las atribuciones que ejercía hasta 1992, entre ellos, lo relativo a la información requerida”.
69. Con fundamento en lo anterior señaló que en el caso era “procedente revocar la inexistencia hecha valer por PEMEX Refinación” e instruir a que se realizara “una búsqueda exhaustiva de la información relativa a las causas de las explosiones ocurridas el 18 de noviembre de 1984 y el 23 de noviembre de 1990, en las instalaciones de PEMEX San Juan Ixhuatepec, municipio de Tlalnepantla, Estado de México, en los archivos de las unidades administrativas que resulten competentes para contar con dichos datos”²⁰⁴.
70. En México, las declaraciones de inexistencia suponen obligaciones sustanciales y conductas específicas y no una mera declaración justificatoria. El propio IFAI ha detallado este alcance en la resolución correspondiente al Recurso de Revisión 3658/07, en el que conoció de una controversia respecto de información de carácter presupuestario sobre gastos realizados por la Oficina de la Presidencia.
71. En el caso específico, el Instituto determinó que no basta con mencionar la inexistencia sino dar muestras materiales de la misma. En dicha resolución sostuvo “que el sujeto obligado no acreditó haber realizado una búsqueda en todas y cada una de las unidades administrativas competentes para contar con la información requerida, resulta procedente modificar la respuesta del sujeto obligado, y se le instruye a que realice una búsqueda exhaustiva conforme a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su Reglamento, y entregue la información requerida a la hoy recurrente o en su defecto, de cualquier documento que registre el gasto público el uso de recursos

²⁰³ República Oriental del Uruguay. [Resolución 01/2013](#). 3 de enero de 2013.

²⁰⁴ Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). Resolución Recurso de Revisión 3369/11. Disponible para consulta en: <http://buscador.ifai.org.mx/buscador/buscar.do>

humanos, financieros y materiales federales y, particularmente si hubiera habido una erogación comprendida en la partida relativa a servicios oficiales”²⁰⁵.

6. Obligación de contar con un recurso administrativo que permita la satisfacción del derecho de acceso a la información

72. La adecuada satisfacción del derecho de acceso a la información supone la necesidad de incorporar en el ordenamiento jurídico un recurso efectivo e idóneo que pueda ser utilizado por todas las personas para solicitar la información requerida. Para garantizar la verdadera universalidad del derecho de acceso, este recurso debe reunir algunas características: (a) debe ser un recurso sencillo, de fácil acceso para todas las personas, que sólo exija el cumplimiento de requisitos básicos tales como, la identificación razonable de la información solicitada y los datos requeridos para que la administración pueda entregarle la información al interesado; (b) debe ser gratuito o de bajo costo, de tal forma que no desaliente las solicitudes de información; (c) debe establecer plazos cortos pero razonables para que las autoridades suministren la información requerida; (d) debe permitir que las solicitudes se hagan de forma oral en los casos en que no pueda realizarse por escrito, por ejemplo, por no conocer la lengua, por no saber escribir o en situaciones de extrema urgencia; (e) debe establecer la obligación de la administración de asesorar al solicitante sobre la manera de formular la solicitud, incluyendo la asesoría sobre la autoridad facultada por la ley para responder, incluso hasta el punto de que la propia autoridad haga la correspondiente remisión informando del trámite a la persona interesada; y (f) debe establecer la obligación de que la respuesta negativa sea motivada y la posibilidad de que ésta pueda ser impugnada ante un órgano superior o autónomo, y posteriormente cuestionada en la vía judicial²⁰⁶.
73. Respecto a la obligación de crear un mecanismo especial para hacer exigible el derecho de acceso, la Corte Interamericana ha destacado que el Estado “debe garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, que fije plazos para resolver y entregar la información, y que se encuentre bajo la responsabilidad de funcionarios debidamente capacitados”²⁰⁷.

²⁰⁵ Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). [Resolución Recurso de Revisión 3658/07](#). 20 de agosto de 2007.

²⁰⁶ CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (El derecho de Acceso a la Información). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 26; CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (El derecho al Acceso a la información Pública en las Américas). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 172.

²⁰⁷ Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 163. CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (El derecho de Acceso a la Información). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 27.

74. En México, el IFAI determinó que con el fin de hacer efectivo el recurso para atender solicitudes de acceso a la información en tiempo y forma, las respuestas a las solicitudes de acceso que se realicen fuera del plazo establecido en la Ley conllevan la obligación de cubrir los costos de reproducción, cuando proceda su entrega. El Instituto determinó que “de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en caso de que la respuesta a una solicitud de acceso se otorgue fuera del plazo establecido en el artículo 44 de dicha Ley y proceda la entrega de la información gubernamental solicitada, las dependencias y entidades quedarán obligadas a cubrir todos los costos generados por la reproducción del material informativo”²⁰⁸.
75. En otra resolución, la correspondiente al Recurso de Revisión 0973/12, el Instituto valoró que “cuando exista impedimento justificado de atender la modalidad de entrega elegida por el solicitante, procede ofrecer todas las demás opciones previstas en la Ley. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 42 y 44 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y 54 de su Reglamento, la entrega de la información debe hacerse, en la medida de lo posible, en la forma solicitada por el interesado, salvo que exista un impedimento justificado para atenderla, en cuyo caso, deberán exponerse las razones por las cuales no es posible utilizar el medio de reproducción solicitado. En este sentido, la entrega de la información en una modalidad distinta a la elegida por el particular sólo procede, en caso de que se acredite la imposibilidad de atenderla.” En la misma resolución el Instituto valoró que “cuando se justifique el impedimento, los sujetos obligados deberán notificar al particular la disposición de la información en todas las modalidades de entrega que permita el documento, tales como consulta directa, copias simples y certificadas, así como la reproducción en cualquier otro medio e indicarle, en su caso, los costos de reproducción y envío, para que pueda estar en aptitud de elegir la que sea de su interés o la que más le convenga”²⁰⁹.
76. De otra parte, el Consejo para la Transparencia de Chile, al conocer una controversia respecto a la declaratoria de inexistencia de información relacionada con el derecho a la educación de mujeres embarazadas de manera desagregada por años, región, comuna, etc., así como acciones del Ministerio de Educación, normativa y programas relacionados, fijó un estándar interpretativo respecto sobre los límites legales que no obligan a la generación de información.
77. El Consejo estimó en la decisión de Amparo C186-12 que la ley se refiere exclusivamente a la creación de información y no a su procesamiento. El CPLT acudió a sus propios precedentes y determinó que resulta aplicable “lo resuelto por este Consejo a propósito de la decisión recaída en el amparo A80-09, oportunidad en la que se estimó que la recolección, procesamiento y sistematización de información, para entregarla en los términos solicitados, no

²⁰⁸ Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). [Resolución RDA 2200/12](#).

²⁰⁹ Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). [Resolución Recurso de Revisión. Expediente: RDA 0973/12](#).

implicaba creación de información”. A este respecto, en dicha decisión se citó jurisprudencia del Comisionado de Información de Inglaterra (<http://www.ico.gov.uk/>), en cuya virtud se estableció que “[...] si bien bajo la vigencia de la *Freedom of Information Act* (2000) no existe obligación de crear información, una autoridad pública no está creando información cuando se le solicita que procese en forma de lista información que tiene; manipular información que se encuentra en sus archivos o extraer información de una base de datos electrónica mediante una búsqueda”²¹⁰ y que aun cuando se tratara de crear información, si fuera el caso de que no signifique un “costo excesivo o un gasto no previsto en el presupuesto”, ésta tendría que hacerse.

7. Limitaciones del derecho al acceso a la información. Consagración legal y regulación de las excepciones

78. En tanto elemento constitutivo de la libertad de expresión protegido por la Convención Americana, el derecho de acceso a la información no es un derecho absoluto, sino que puede estar sujeto a limitaciones. No obstante, tales limitaciones deben dar cumplimiento estricto a los requisitos derivados del artículo 13.2 de la Convención Americana, esto es, deben ser verdaderamente excepcionales, estar consagradas de manera clara en la ley, perseguir objetivos legítimos, y ser necesarias para alcanzar la finalidad perseguida²¹¹.
79. En marzo de 2013 se le solicitó a Carabineros de Chile los “protocolos de uso de armas letales en operativos de drogas; protocolos de uso de armas contra civiles, y protocolos de uso de armas letales en disturbios”. A lo que la autoridad negó la información aduciendo a una reserva por seguridad nacional. En la deliberación sobre el caso, el CPLT mencionó que no se puede simplemente hacer mención de una reserva sin demostrar el daño específico y presente.
80. Durante el desahogo del caso, Carabineros de Chile procedió a hacer la demostración del daño probable y específico ante la difusión de los protocolos que se desprenden de la solicitud. Después de ponderar el daño concreto identificado por Carabineros, el Consejo confirmó la reserva de un protocolo y negó la causal de reserva para el documento titulado “Directiva Complementaria del Reglamento de Armamento y Municiones para Carabineros de Chile, No. 14” aduciendo que “no configura la afectación a la seguridad de la Nación que plantea Carabineros, esto es, la posibilidad que aquel pueda verse menoscabado en lo que hace a la mantención del orden público”²¹².

²¹⁰ República de Chile. Consejo para la Transparencia. Decisión de amparo ROL C186-12. Disponible para consulta en: <http://productos3.legalpublishing.cl/CPLT/modulos/pages/busqueda.asp>

²¹¹ CIDH. *Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Capítulo IV (El derecho de Acceso a la Información). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 45.

²¹² República de Chile. Consejo para la Transparencia. *Decisión de amparo ROL C354-13*. 23 de octubre de 2013.

81. Además, señaló que dada su naturaleza, el interés público por conocer el protocolo es mayor que las generalidades de su contenido. El Consejo argumentó que “existe un interés público involucrado en la revelación de los documentos antes mencionados, especialmente en lo que refiere al conocimiento de las precauciones generales o metodología de acción con que debe proceder el personal policial en el uso del armamento institucional, cuando deba utilizar dichos elementos en resguardo del orden público, y ese interés justifica suficientemente su publicidad”²¹³.
82. En cuanto a su consagración legal, tratándose de un derecho establecido en el artículo 13 de la Convención Americana, las limitaciones del derecho a buscar, recibir y divulgar información deben estar previa y expresamente fijadas en una ley, en tanto medio para asegurar que no queden al arbitrio de la administración; y su consagración debe ser lo suficientemente clara y precisa como para no conferir un nivel excesivo de discrecionalidad a los funcionarios que deciden si se divulga o no la información²¹⁴.
83. En Uruguay la Unidad de Acceso a la Información Pública, estimó en la resolución 01/2013, que las entidades públicas tienen la obligación de comunicar a los solicitantes que “el carácter secreto de la información solo puede ser establecido por ley formal, sancionada por el Poder Legislativo y dictada por razones de interés general, en cuanto excepción y limitación al derecho de acceso a la información pública (art. 7 de la Constitución de la República). Establecer que para apartar del conocimiento público determinada información, es necesario dar cumplimiento a la normativa vigente en materia de clasificación de la información”²¹⁵.
84. El IFAI, al conocer un caso en Recurso de Revisión, al que recayó el número de expediente 3971/12, sobre una reserva que alegaba la reserva de información medioambiental, consideró que ésta, por regla general no es susceptible de clasificación por revestir un interés público y colectivo. El Instituto consideró que en términos del artículo 4° de la Constitución Política, así como de lo suscrito y ratificado por México en diversos instrumentos internacionales, “se ha reconocido el derecho a la protección del medio ambiente adecuado como un derecho fundamental, lo que implica una serie de obligaciones a cargo del Estado Mexicano”. El Instituto confirmó los criterios previamente desarrollados, en los que estima que “dichas disposiciones otorgan a este derecho humano un carácter colectivo, en razón de que todos los integrantes de la sociedad son titulares de este derecho, además de que el medio ambiente es un fenómeno en el que todos tienen participación e interés, y la acción de cualquier persona, física o jurídico colectiva, afecta directamente a la sociedad en su conjunto. Así,

²¹³ República de Chile. Consejo para la Transparencia. [Decisión de amparo ROL C354-13](#). 23 de octubre de 2013.

²¹⁴ Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 58 f); CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (El derecho al Acceso a la información Pública en las Américas). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 343.

²¹⁵ República Oriental del Uruguay. [Resolución 01/2013](#). 3 de enero de 2013.

las dependencias y entidades deben otorgar acceso a la información de carácter medioambiental que obre en sus archivos, en atención al interés público y colectivo que existe en conocer información sobre temas que pudieran afectar a la comunidad o al ambiente en general, protegiendo únicamente la información que pudiere estar clasificada en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”²¹⁶.

85. En otro caso, correspondiente al Recurso de Revisión 0583/13, el Instituto valoró que en los casos de información de particulares en posesión de entidades públicas no basta que la información haya sido entregada como confidencial para tener dicho carácter. En este caso, el Instituto consideró que, “[l]a fracción I, del artículo 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, protege la información confidencial entregada por los particulares con tal carácter a los sujetos obligados; [l]os particulares que entreguen dicha información sólo podrán considerarla clasificada cuando tengan el derecho a hacerlo, de conformidad con las disposiciones que expresamente [lo] determinen [...]. La información relativa a una persona moral privada que puede considerarse confidencial es aquélla que refiere a su patrimonio; la que comprenda hechos que puedan ser útiles para sus competidores; y la que esté expresamente prohibida por una cláusula o convenio de confidencialidad”²¹⁷.
86. En materia de seguridad pública y la aplicación de restricciones, el Instituto también ha fijado estándares regidos por el principio de máxima publicidad y ha determinado la obligación de aplicarlo sobre restricciones no reguladas con precisión, incluso en temas relacionados con seguridad, pues la divulgación de información es posible sin causar daño. Por ejemplo, en el Recurso de Revisión 3215/13 relativo a las causas penales abiertas y cerradas contra una persona acusada de delitos graves, así como documentación relacionada al caso, el IFAI identificó que era posible salvaguardar la reserva de información con la entrega de aquella que tiene carácter público (cuya difusión no implique la apertura de una expediente de averiguación previa), relacionada con las causas penales abiertas “como los registros o documentos, relativos a la difusión de las acciones de la Procuraduría General de la República o de control de los asuntos a su cargo, como son los boletines de prensa e, inclusive, específicamente, las resoluciones judiciales en donde se adviertan las sentencias”²¹⁸.

²¹⁶ Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). [Resolución. Recurso de Revisión 3971/12](#).

²¹⁷ Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). [Resolución. Recurso de Revisión 0583/13](#).

²¹⁸ Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). [Resolución. Recurso de Revisión 3215/13](#).

D. Conclusiones

87. En el presente informe la Relatoría Especial presenta una síntesis de algunas de las más relevantes resoluciones de órganos garantes que regulan e interpretan el derecho al acceso a la información pública en Estados de la región en los cuales existen leyes de acceso a la información. Este informe se limita a señalar algunas de las buenas prácticas identificadas en la interpretación directa de las leyes de transparencia.
88. La sistematización realizada permitió corroborar la importancia del funcionamiento de órganos autónomos especializados que aseguren el derecho al acceso a la información pública. Asimismo, una conclusión general de este estudio es la importancia de que estos órganos tengan el mandato específico y preciso de resolver controversias respecto a la aplicación de las leyes en la materia. La incidencia de estos órganos en la garantía plena del derecho es notoria. Los marcos normativos que atribuyen competencias a unidades especializadas, autónomas e independientes para resolver las disputas que puedan crearse respecto del acceso o denegatoria de información pública tienden a tener resoluciones más robustas y exhaustivas. Por ello, se recomienda seguir el ejemplo de aquellos Estados, como México y Chile, donde se muestra una vigorosa práctica de protección del derecho a partir de dichas instituciones.
89. La Relatoría Especial resalta que algunos de las resoluciones estudiadas tienden a ampliar y precisar el alcance de los principios que rigen el derecho de acceso a la información. Destacan, de las resoluciones estudiadas, las que determinan y precisan el alcance del reconocimiento del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental y la obligación de los Estados de regirse bajo el principio de máxima publicidad. De manera general, en la mayoría de países estudiados las causales de reserva y clasificación están restringidas a su previsión en legislaciones y los órganos de interpretación han desarrollado criterios para ponderar dichas causales con el interés público.
90. El estudio permite mostrar algunas de las resoluciones más recientes de órganos garantes, en las cuales se produce un avance en la interpretación del derecho de acceso a la información. Destacan los fallos que amplían la consideración del perfil de documentos a los que puede tenerse acceso y los que determinan las condiciones en las que la información debe ser entregada, tanto en términos de proceso como respecto a las características que debe satisfacer.
91. La Relatoría Especial destaca la importancia de simplificar los procedimientos administrativos para acceder a la información, así como las garantías judiciales posteriores. La experiencia y la práctica de los órganos garantes ha sido de enorme importancia para avanzar en la garantía efectiva del derecho de acceso y demuestra la importancia de que existan este tipo de autoridades especializadas en la aplicación, interpretación y solución de controversias. En todos los casos es

indispensable asegurar la especialización y autonomía de estas entidades²¹⁹, lo que se presenta en distinto grado en los órganos cuyas resoluciones fueron estudiadas.

²¹⁹

La Relatoría Especial recomendó particularmente: Preservar los avances en materia de acceso a la información, garantizando que los órganos de transparencia sean autónomos, que tengan presupuestos adecuados y estables, y que sus resoluciones sean definitivas e inatacables; Seguir expandiendo el acceso real al derecho de acceso a la información pública, fortaleciendo la capacidad institucional a todos los niveles de gobierno para responder adecuada y oportunamente a solicitudes de información, y estableciendo mecanismos sencillos (que incluyen, pero no se limitan, a Internet) para realizar dichas solicitudes; Profundizar la transparencia en el sistema de procuración y administración de justicia garantizando el acceso a las sentencias de los órganos judiciales y a una versión pública de las averiguaciones previas concluidas o inactivas durante un plazo no razonable. CIDH. [Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II. Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 831.