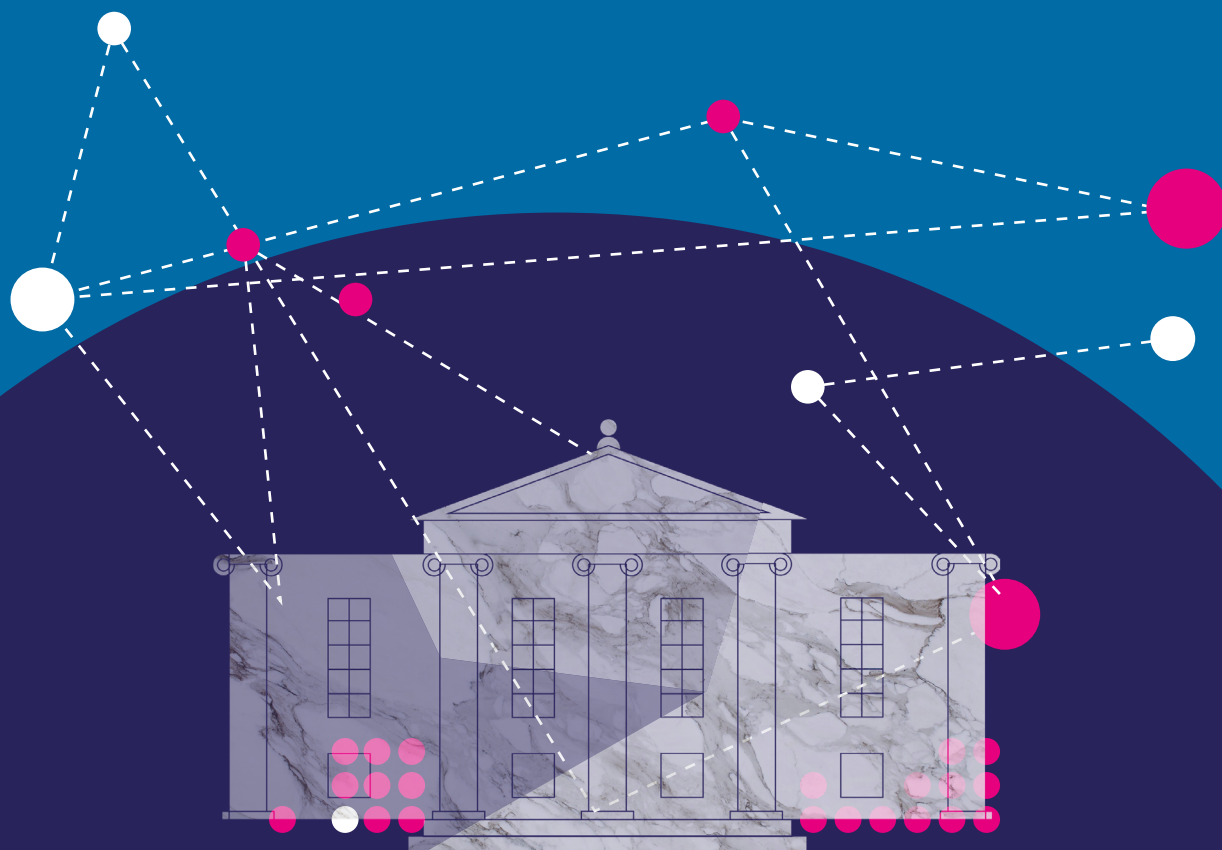


BUENAS PRÁCTICAS JUDICIALES EN AMÉRICA LATINA EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL CONTEXTO DEL OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE 16



Daniel Ospina Celis
Catalina Botero Marino

Los autores son responsables por las decisiones y presentación de las perspectivas contenidas en este artículo así como de las opiniones expuestas en él, las cuales no necesariamente reflejan las de la UNESCO y no responsabilizan a la Organización.



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Cátedra UNESCO
Libertad
de Expresión

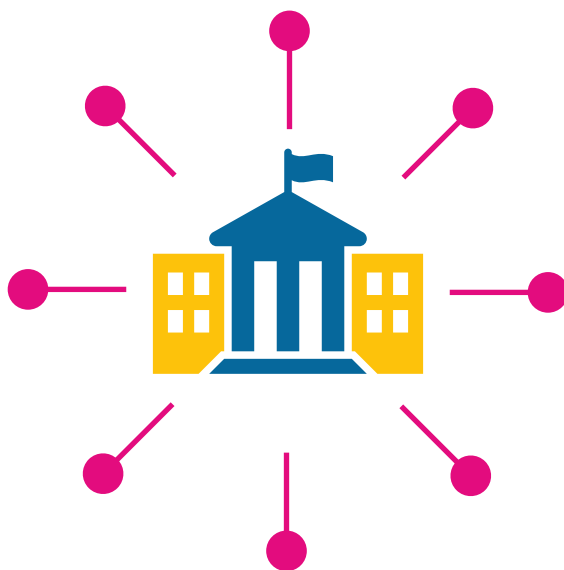


Cátedra UNESCO sobre Libertad de Expresión:
"Promoviendo la paz y la justicia a través de
la libertad de expresión en América Latina",
Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia

BUENAS PRÁCTICAS JUDICIALES EN AMÉRICA LATINA EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL CONTEXTO DEL OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE 16

Daniel Ospina Celis¹
Catalina Botero Marino²

Esta publicación fue posible gracias al apoyo de UNESCO



1. Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Acceso a la Información

En septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cual plantea 17 objetivos y más de 150 metas encaminadas a fortalecer la prosperidad, la paz y la justicia a nivel mundial. El acceso a la información tiene un lugar privilegiado en la Agenda 2030. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 sobre paz, justicia e instituciones sólidas pretende “promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”³. Dos de las metas asociadas a este Objetivo son especialmente relevantes de cara al acceso a la información pública: la meta 16.6 y la meta 16.10. La primera, busca “crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”. La segunda, se encamina a “garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales”. Estas metas reflejan la centralidad que tiene acceder a información pública en la creación de instituciones justas, responsables e inclusivas. En específico, uno de los indicadores a través de los cuales se mide

1 Abogado y estudiante de la Maestría en Historia de la Universidad de los Andes.

2 Directora de la Cátedra Unesco de Libertad de Expresión de la Universidad de los Andes.

3 Naciones Unidas. Objetivo de Desarrollo Sostenible 16.

el cumplimiento de la meta 16.10 se refiere al “número de países que adoptan y aplican las garantías constitucionales, reglamentarias y/o normativas para el acceso público a la información”.

Según la UNESCO, la agencia encargada de velar por el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, el acceso a la información es “fundamental para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible”⁴. Por eso, se ha considerado que la transparencia y el acceso a la información son precondiciones para la implementación de la Agenda 2030⁵. El acceso a la información es un requisito previo para el desarrollo sostenible, a pesar de los posibles desafíos existentes para obtener información pública en la práctica⁶. Gracias al acceso a la información pública la ciudadanía puede “tomar decisiones con conocimiento de causa, supervisar y exigir responsabilidades eficazmente a su gobierno y estar al tanto de las decisiones que afecten sus vidas”⁷.

Por lo general, el acceso a la información pública supone dos escenarios. El primero, conocido como transparencia activa o dimensión objetiva, se refiere a la obligación de las entidades públicas de difundir de manera proactiva la información pública. El segundo, conocido como transparencia pasiva o dimensión subjetiva, se refiere a la obligación de las entidades públicas de dar respuesta de manera adecuada a las solicitudes de acceso a la información presentadas por la ciudadanía. En esta segunda faceta, el poder judicial tiene un rol preponderante en la garantía efectiva del acceso a la información pública. Además de ser transparentes con su propia información pública, los jueces “deben garantizar que los otros poderes y organismos públicos lo sean”⁸. El poder judicial, en ese sentido, es un actor fundamental en la materialización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16. Debido a su capacidad de obligar a los otros poderes públicos a proporcionar información, el poder judicial se erige como “último recurso para que los ciudadanos ejerciten sus derechos”⁹ y como garante de la transparencia estatal.

Conocer las buenas prácticas judiciales en materia de acceso a la información pública en los Estados parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos es importante por varios motivos. En primer lugar, estas prácticas permiten revelar, actualizar y precisar el contenido y la especificidad del derecho de acceso a la información pública en las distintas jurisdicciones. En segundo término, sirven de importante referencia a la hora de decidir nuevos casos en los diferentes Estados de la región y ayudan a promover la aplicación

4 UNESCO. *Aspectos destacados de la labor de seguimiento y presentación de informes realizada por la UNESCO en 2019 sobre el indicador 16.10.2. de los ODS*, p. 2.

5 The Global Alliance for Reporting Progress on Peaceful, Just and Inclusive Societies. *Enabling the implementation of the 2030 Agenda through SGD 16+: Anchoring peace, justice and inclusion*. New York: United Nations, 2019, p. 66.

6 UNESCO. *Acceso a la información: Una nueva promesa para el desarrollo sostenible*.

7 UNESCO. *Aspectos destacados de la labor de seguimiento y presentación de informes realizada por la UNESCO en 2019 sobre el indicador 16.10.2. de los ODS*

8 Javier Benech. *Guía para operadores judiciales sobre la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible con énfasis en el ODS 16*, p. 10.

9 Javier Benech. *Guía para operadores judiciales sobre la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible con énfasis en el ODS 16*, p. 11.

de los más altos estándares en las distintas jurisdicciones. En tercer lugar, permiten una estimación del estado de salud de la cultura de la transparencia (y, en general, del sistema democrático) en la que se insertan. Estas prácticas dan cuenta de la forma en que el derecho de acceso a la información pública facilita el control social del poder público, apuntala la rendición de cuentas y favorece la consolidación de una sociedad democrática.

A continuación, mostraremos cuáles son los estándares interamericanos sobre acceso a la información pública (sección 2); discutiremos algunas buenas prácticas judiciales a nivel regional en la materia (sección 3); y haremos énfasis en las disposiciones de la Ley de Acceso a la Información Pública en Colombia (sección 4).



2. Acceso a la información en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) se refirió en detalle al acceso a información, por primera vez, en su Informe Anual de 2001. Entonces, reconoció que el acceso a la información era un derecho protegido por el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH) y expresó su preocupación por la inexistencia de marcos normativos y constitucionales claros que protegiesen el ejercicio de dicho derecho en la mayoría de países de la región. En 2006, la Corte Interamericana de Derechos Humanos decidió el caso *Claude Reyes y otros v. Chile*¹⁰, en el que sentó las bases para la protección y el reconocimiento a nivel interamericano del derecho de acceso a la información.

Marcel Claude Reyes y otros solicitaron información al Comité de Inversiones Extranjeras de Chile sobre el proyecto Río Cóndor, un proyecto de explotación de recursos forestales que tenía la potencialidad

10 Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 88-99.

de afectar el medio ambiente. La información les fue entregada solo parcialmente sin que el Estado explicara las razones por las cuales no permitía el acceso integral a la información solicitada. Los solicitantes acudieron ante la justicia chilena, pero no lograron obtener la totalidad de la información requerida. Por tal motivo, recurrieron al Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En este caso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CoIDH o Corte IDH) estableció que en una sociedad democrática “es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones”¹¹. Estas excepciones deben estar previamente fijadas en la ley, responder a un objetivo permitido por la Convención Americana y ser necesarias en una sociedad democrática¹². Frente al caso, la Corte declaró que Chile había vulnerado el artículo 13 de la CADH y le ordenó al Estado entregar la información solicitada a las víctimas y adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información pública¹³.

Luego de la sentencia de Claude Reyes, Chile modificó su marco legal para regular adecuadamente el acceso a la información pública¹⁴. En el mismo periodo Honduras¹⁵, Nicaragua¹⁶, Guatemala¹⁷ y Uruguay¹⁸ expidieron leyes sobre el acceso a la información¹⁹. Luego de esta primera saga, en 2010 la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos aprobó la Ley Modelo Interamericana sobre acceso a la información. Aquel mismo año, la Corte IDH reiteró el precedente establecido en Claude Reyes en el caso Gomes Lund y otros v. Brasil²⁰. Esto dio paso a una segunda ola de leyes sobre acceso a la información pública en El Salvador²¹, Brasil²², Colombia²³, Argentina²⁴ y Paraguay²⁵.

El acceso a la información ha sido un tema central en la agenda de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. A través de 14 informes temáticos de 2001 a 2020, esta Relatoría ha sistematizado los estándares interamericanos y las decisiones judiciales más relevantes en la materia. En varios de sus informes anuales la Relatoría ha incluido apartados específicos dedicados a comentar, ordenar y sistematizar las

11 Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 92.

12 Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 89-91.

13 Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 174.

14 Ley 20.285 de 11 de agosto de 2008. *Boletín Oficial* de 20 de agosto de 2008.

15 Decreto 170-2006 de 30 de diciembre de 2006. *La Gaceta* de 30 de diciembre de 2006.

16 Ley No. 621, Aprobada el 16 de mayo del 2007. *La Gaceta* No. 118 de 22 de junio de 2007.

17 Decreto No. 57-2008 de 23 de octubre de 2008. *Diario de Centro América* No. 45, Vol. 285.

18 Ley No. 18.381 de 17 de octubre de 2008. *Diario Oficial* de 7 de noviembre de 2008.

19 AG/RES 2607 (XL-010), 8 de junio de 2010.

20 Corte IDH. *Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 196-199.

21 Decreto No. 534 de 2 de diciembre de 2010. *Diario Oficial* No. 70, Vol. 391.

22 Ley 12.527 de 18 de noviembre de 2011. *Diário Oficial da União* de 18 de noviembre de 2011.

23 Ley 1712 de 2014. *Diario Oficial* No. 49.084 de 6 de marzo de 2014.

24 Ley 27.275 de 14 de septiembre de 2014. *Boletín Oficial* No. 33.472, p. 1.

25 Ley No. 5.282 de 18 de septiembre de 2015. *Registro Oficial* No. 180 de 19 de septiembre de 2014.

particularidades del acceso a la información en una sociedad democrática.

De la misma manera, la iniciativa Columbia Global Freedom of Expression, de la Universidad de Columbia, con el apoyo de Unesco, ha elaborado una base de datos en español en la que se encuentran sistematizados los resúmenes de las sentencias emblemáticas que constituyen buenas prácticas en materia de acceso a la información, proferidas por las altas cortes de los países de la región. En esa base de datos pueden encontrarse también decisiones judiciales profundamente regresivas que exigen, por ejemplo, que una persona que desea acceder a una información pública acredite de manera suficiente un interés personal, no bastando con el hecho de que la información reviste un interés público y que su reserva no se encuentra amparada en una ley previa y clara que satisfaga el estándar mínimo establecido por el artículo 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que adelante mencionaremos. La información contenida en dicha base de datos sirvió de insumo fundamental para la elaboración de este artículo.

La aplicación de los estándares interamericanos en casos concretos, a la vez que permite la satisfacción del derecho de acceso a la información, apunta a concretar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16. En la siguiente sección comentaremos algunos casos a nivel regional en los cuales los jueces de instancia o los tribunales de cierre de los diferentes Estados que integran el Sistema Interamericano han protegido y expandido el alcance del derecho de acceso a la información pública.



3. Buenas prácticas judiciales en materia de Acceso a la Información a nivel regional

Como ya fue mencionado, el Poder Judicial tiene a su cargo la garantía del derecho de acceso a la información. Los jueces tienen competencia para ordenar la entrega de la información solicitada por la ciudadanía cuando los sujetos obligados se niegan a hacerlo y no existe una reserva legal expresa para ello. A nivel regional existen múltiples decisiones de jueces de instancia y de altas cortes o tribunales de cierre que son ejemplo de buenas prácticas en la aplicación de los estándares en materia de acceso a la información. A continuación, presentamos algunas decisiones que resaltan la importancia de los jueces en la materialización del derecho de acceso a la información pública. La mayoría de las sentencias que describimos son ejemplos de buenas prácticas judiciales porque, basándose en los estándares interamericanos y en una adecuada interpretación de la legislación nacional, ordenan la entrega de la información pública solicitada dado que no existía una razón suficiente, en términos de los mencionados estándares, para restringirla. De hecho, una revisión atenta de estas sentencias muestra que el diálogo entre las cortes nacionales y el Sistema Interamericano ha permitido el avance regional del derecho de acceso a la información.

Esta sección está dividida temáticamente. Haremos referencia a los casos de acceso a la información que giran alrededor de cinco tópicos centrales:

(i) información contenida en un expediente judicial; (ii) información presupuestal del Estado; (iii) información sobre servidores públicos; (iv) información relacionada con violaciones a derechos humanos o con la reserva por seguridad nacional; y (v) información sobre la ejecución de políticas públicas. En cada caso, indicaremos qué tipo de juez profirió la decisión, cuál era el problema jurídico central y por qué se trata de una buena práctica judicial. Como ya mencionamos, su carácter de buena práctica se deriva, principalmente, de ordenar el acceso a la información solicitada y armonizar las normas nacionales sobre acceso a información con los estándares interamericanos ya presentados.

j) Información contenida en un expediente judicial

En distintos contextos, los jueces han estudiado si los documentos que hacen parte de un expediente judicial o administrativo son documentos públicos a los que debe tener acceso la ciudadanía. En Costa Rica, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia debió resolver la validez de la negativa del Ministerio de Salud de entregar un documento, por encontrarse en un expediente ante el Tribunal Ambiental Administrativo y porque la solicitante no era parte del proceso. En este caso, la Sala encontró que tales circunstancias no constituyen “razón para negarle el acceso al oficio requerido”, especialmente porque se trata de un asunto de interés público pues la información se relacionaba con un botadero de basura clandestino, por lo que ordenó la entrega del documento ²⁶.

En El Salvador se ha discutido profusamente el alcance de las reservas a la información de los expedientes judiciales. En este país, el Poder Judicial y la jurisprudencia de la Corte IDH han tenido un impacto transformador en materia de acceso a la información. En 2014, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, basándose en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en las normas internas sobre acceso a información, estableció que la información contenida en un proceso penal en el que se investigaron supuestos delitos de corrupción de un ex presidente no tiene, necesariamente, carácter reservado. De hecho, para esta Corte, la publicidad de las actuaciones penales es la regla y su reserva la excepción ²⁷. Dos años después, el mismo tribunal encontró que la decisión judicial de rechazar el desarchivo de un proceso penal en el que se investigó un homicidio colectivo vulneraba el derecho a conocer la verdad de los demandantes. En esta sentencia, la Corte se refirió al vínculo entre el derecho de acceso a información y el derecho a la verdad, basándose en estándares interamericanos como el establecido en el caso 19 Comerciantes v. Colombia de la Corte IDH. Para la Corte Suprema salvadoreña, “el derecho a conocer la verdad implica el libre acceso a información objetiva sobre hechos que hayan vulnerado los derechos fundamentales y sobre las circunstancias temporales, personales, materiales y territoriales que los rodearon”, lo que supone la facultad de solicitar y obtener información en poder del Estado ²⁸.

En México, los jueces también han reflexionado sobre el alcance del derecho de acceso a la información en el ámbito judicial. En 2011, la

26 Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Costa Rica. Sentencia de 11 de agosto de 2017. Exp. 17-010157-0007-CO.

27 Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. El Salvador. Sentencia de 13 de junio de 2014. 506-2014.

28 Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. El Salvador. Sentencia de 11 de noviembre de 2016. 558-2010.

Suprema Corte de la Nación estudió si era legítimo reservar información sobre graves violaciones a derechos humanos (reconocidas previamente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos ²⁹) contenida en averiguaciones previas, una etapa de la investigación penal. Aunque la Suprema Corte reconoció la validez de la reserva de la información contenida en averiguaciones previas para proteger la recta impartición de justicia, indicó que en casos de delitos de lesa humanidad o graves violaciones a derechos humanos el interés público de la información supera las posibles afectaciones a la impartición de justicia ocasionada por la publicidad de la información ³⁰. En 2013, el mismo tribunal modificó su entendimiento de las averiguaciones previas y amplió el alcance del derecho de acceso a la información pública. Para la Corte, luego de citar el caso *Claude Reyes y otros* estándares interamericanos, para determinar la validez de esta reserva es fundamental realizar el test de proporcionalidad, el cual consiste en identificar si la limitación del derecho de acceso persigue un interés legítimo, si la restricción era necesaria y si la misma es proporcional en sentido estricto. A su juicio, resulta desproporcionada la regla según la cual todos los documentos que hacen parte de las averiguaciones previas son reservados ³¹.

ii) Información presupuestal del Estado

El Poder Judicial ha sido fundamental para garantizar el acceso a información pública relacionada con la transparencia del presupuesto y las actividades

del Estado. La adecuada interpretación de los estándares interamericanos y de la legislación nacional han sido determinantes en este sentido. En Argentina, por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación tuvo que resolver si el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados de Argentina, un sujeto de naturaleza privada que ejerce funciones públicas, hizo bien en negar la solicitud realizada por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) con el fin de acceder a la información sobre el presupuesto de publicidad invertido en 2009. La Corte estableció que ADC debía recibir la información solicitada en virtud del principio de máxima divulgación, el cual también obliga a los sujetos que ejerzan funciones públicas³².

Posteriormente, en 2015 se resolvieron tres casos sobre acceso a información relacionada con el manejo de dineros públicos en Argentina. En junio, un juez de instancia tuvo que determinar si el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires vulneró el derecho al acceso a la información de un ciudadano, al suministrarle información incompleta sobre el monto destinado a publicidad oficial en los principales medios de comunicación de la ciudad. El juzgado ordenó a la entidad suministrar la información solicitada citando, entre otras, el caso *Claude Reyes* ³³. En septiembre, la Sala II de la Cámara de lo Contencioso Administrativo Federal estableció que la Cámara de Diputados de la Nación había vulnerado el derecho de acceso a la información de unos ciudadanos que le habían solicitado información presupuestal general (incluida la nómina y algunas resoluciones administrativas) sobre su funcionamiento en los años 2011, 2012

29 Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco v. México*. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209.

30 Suprema Corte de la Nación. México. Sentencia de 30 de noviembre de 2011. AR-168/2011.

31 Suprema Corte de la Nación. México. Sentencia de 6 de febrero de 2013. AR-173/2012.

32 Corte Suprema de Justicia de la Nación. Argentina. Sentencia de 4 de octubre de 2012. A. 917. XLVI.

33 Juzgado No. 18 de Buenos Aires. Argentina. Sentencia de 22 de junio de 2015. A 57431-2014/0.

y 2013. En su decisión, el tribunal también hizo referencia a las sentencias de Claude Reyes y Gomes Lund de la CoIDH. Asimismo, precisó que “se trata de información de carácter público, que no pertenece al Estado sino que es del pueblo de la Nación Argentina”³⁴. Por último, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ordenó que una sociedad anónima de capital mayoritariamente estatal debía entregarle al solicitante copia de un proyecto de inversión suscrito con una empresa extranjera para la explotación conjunta de hidrocarburos. A juicio de la Corte, y luego de citar el caso Claude Reyes, las empresas con capital mayoritariamente público deben garantizar el acceso a la información pública teniendo en cuenta que las restricciones a este derecho deben ser “verdaderamente excepcionales, perseguir objetivos legítimos y ser necesarias para alcanzar la finalidad perseguida”³⁵. Estos tres casos argentinos dan cuenta de la importancia del mencionado caso Claude Reyes para decidir, en el ámbito local, si se hace o no entrega de la información pública solicitada.

En Brasil, la rama judicial también ha fortalecido la transparencia presupuestal al ordenar el acceso a información relacionada con el gasto público. En 2012 el Tribunal Superior de Justicia le ordenó al Ministerio de la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República entregar a los solicitantes información desagregada sobre el gasto de dicha entidad para publicidad oficial entre los años 2000 y 2010. El Tribunal consideró que la información solicitada es de evidente interés colectivo, por lo que debe prevalecer sobre las

reservas argumentadas por el Estado³⁶.

Algo similar logró el Poder Judicial en El Salvador. En 2014, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de este país encontró que la Asamblea Legislativa había desconocido los derechos de acceso a la información pública y de petición de un accionante al (i) negarse a entregar copia de los acuerdos de la Junta Directiva de ese órgano en los que se encontraban las autorizaciones de compra de obras de arte, regalos de Navidad y compras de bebidas alcohólicas adquiridas en el año 2012; (ii) no entregarle un listado de los referidos bienes, junto con sus facturas; y (iii) no pronunciarse sobre la petición de información acerca del origen de los fondos utilizados para comprar dichos bienes³⁷. Más recientemente, la misma sala revisó un fallo anterior en el que había ordenado a la Presidencia de la República entregar información relativa a los gastos de campañas publicitarias, viajes oficiales y actividades protocolarias del presidente entre 2009 y 2014³⁸. En aquella ocasión, señaló que el interés público de la información excede los posibles daños ocasionados por su divulgación. Un año después, al revisar el cumplimiento de su fallo, la Corte encontró, entre otras cosas, que la entidad había cumplido parcialmente con lo ordenado, por lo que reiteró que la Presidencia debía entregar información sobre los viajes oficiales internacionales de Carlos Mauricio Fuentes entre 2009 y 2014 y sobre los gastos en actividades protocolarias³⁹. Este caso resalta la importancia de mantener la competencia y velar por el cumplimiento de los fallos proferidos en defensa del acceso a la información.

34 Cámara Contencioso Administrativo Federal – Sala II. Argentina. Sentencia de 29 de septiembre 2015. 2445/2015.

35 Corte Suprema de Justicia de la Nación. Argentina. Sentencia de 10 de noviembre de 2015. CAF 37747/2013/1/RH1.

36 Tribunal Superior de Justicia. Brasil. Sentencia de 14 de noviembre de 2012. MS 16903 DF 2011/0116267-9.

37 Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. El Salvador. Sentencia de 25 de julio de 2014. 155-2013.

38 Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. El Salvador. Sentencia de 1 de septiembre de 2016. 713-2015.

39 Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. El Salvador. Sentencia de 23 de octubre de 2017. 713-2015.

iii) Información sobre servidores públicos

El Poder Judicial también ha velado por una adecuada ponderación entre el derecho de acceso a la información pública de los solicitantes y los derechos de los servidores públicos a la intimidad y a la protección de datos personales. En estos casos, una adecuada interpretación del interés público que tiene la información solicitada y de los estándares interamericanos expuestos anteriormente ha llevado a distintos jueces a ordenar la entrega de información relacionada con los salarios y antecedentes de funcionarios públicos. En Argentina, por ejemplo, un diputado solicitó acceder a los antecedentes laborales y al expediente administrativo de un funcionario nombrado en la Administración Federal de Ingresos Públicos. Ante la negativa de la entidad de entregar dicha información, la Corte Suprema debió resolver si esta era de carácter reservado por incluir datos personales de un funcionario público. A su juicio, a menos que la información incluya datos sensibles “su divulgación no conculca el derecho a [la] intimidad ni afecta [el] honor”, por lo que no existen razones para negar su acceso ⁴⁰.

Asimismo, siguiendo los estándares interamericanos, jueces en Costa Rica, República Dominicana y Paraguay han garantizado el acceso a información relacionada con los salarios de servidores públicos. El caso costarricense es notable porque cuando fue decidido todavía no había una Ley de Acceso a la Información Pública en dicho país (expedida en 2017 ⁴¹), por lo que el tribunal se basó en los estándares interamericanos y en otras disposiciones de derecho

internacional para reconocer la validez del derecho de acceso a la información. El caso tiene origen en la petición de un ciudadano que solicitaba la entrega de información digitalizada sobre los salarios de todos los funcionarios públicos del país entre 1990 y 2013. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia sostuvo que, teniendo en cuenta el principio de máxima divulgación, el Estado debía entregar, a quien lo solicite, toda la información que tenga la obligación de custodiar, sin importar lo difícil que pueda ser su búsqueda y sistematización. Sin embargo, afirmó que se le deben trasladar los costos económicos al solicitante ⁴². Lastimosamente, la Corte no estableció un criterio adecuado para diferenciar los casos en los cuales la carga que supone el costo de la digitalización o copiado debe ser asumida por el Estado y aquellos en los cuales puede ser trasladada al ciudadano. A pesar de lo anterior, vale la pena resaltar la fuerza vinculante otorgada por la Corte Suprema costarricense al principio de máxima divulgación derivado de los estándares interamericanos, aunque no existiera en la época una norma interna que reconociese el derecho de acceso a la información pública.

Por su parte, el Tribunal Constitucional de República Dominicana concluyó, en un caso emblemático, que los nombres y salarios de funcionarios públicos constituyen información pública a la que cualquier ciudadano puede tener acceso. A tal conclusión llegó luego de indicar que el artículo 13 de la CADH hace parte de su derecho interno y, por lo tanto, estándares como el establecido en Claude Reyes debían ser tenidos en cuenta. Para la Corte, considerar que los nombres y salarios de los funcionarios públicos son de carácter confidencial

40 Corte Suprema de Justicia de la Nación. Argentina. Sentencia de 21 de junio de 2016. CSJ 591/2014 (50-G) / CS1.

41 Decreto Ejecutivo 40200 del 27 de abril de 2017. Sistema Costarricense de Información Jurídica.

42 Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Costa Rica. Sentencia de 21 de marzo de 2014. Exp. 13-012328-0007-

CO.

“despojaría a la ciudadanía de un mecanismo esencial para el control de la corrupción en la Administración Pública”⁴³. Asimismo, la Corte Suprema de Justicia de Paraguay consideró que el público tiene derecho a conocer el monto del salario de los funcionarios públicos en tanto no se trata de un dato sensible. Para esta Corte, la reserva de esta información no supera las condiciones establecidas por la Corte IDH en el caso *Claude Reyes* para justificar la restricción del derecho de acceso a la información (que la reserva esté fijada por ley, que responda a un objetivo permitido por la CADH y que sea necesaria en una sociedad democrática)⁴⁴.

iv) Información sobre violaciones a derechos humanos o seguridad nacional

Los jueces también han sido fundamentales a la hora de garantizar el acceso a información pública relacionada con violaciones a derechos humanos o seguridad nacional. La Corte Constitucional colombiana ha apelado constantemente a los estándares interamericanos sobre acceso a la información para intentar romper la cultura del secreto que domina en el sector defensa. Por ejemplo, en 2007 este tribunal tuvo que determinar si en un contexto de graves violaciones a derechos humanos, la ciudadanía podía acceder a los nombres, códigos institucionales, líneas de mando y unidades a las que pertenecen los miembros de la fuerza pública que habían participado en operaciones militares presuntamente irregulares. La Corte amparó el derecho de los solicitantes con fundamento, entre otras cosas, en los estándares

interamericanos (casos *Claude Reyes* y otros v. Chile, *Herrera Ulloa* v. Costa Rica, *Palamara Iribarne* v. Chile) sobre acceso a la información y libertad de expresión⁴⁵. En 2010, esta misma Corte encontró que violaba el derecho de acceso a la información la decisión de la Policía Nacional de no entregar a dos ciudadanas información sobre la identidad de los agentes de esa institución que habían estado asignados en servicio en la zona donde sucedió la desaparición forzada de una persona. Al analizar la reserva argumentada por la entidad (poner en riesgo la seguridad personal de los miembros de la Policía), la Corte indicó que esta no es aplicable “pues se trata de hechos acaecidos en la ciudad de Bogotá y de miembros de esta Corporación que laboran y residen en esta ciudad y no en una zona con graves problemas de orden público”. También estableció que el derecho de acceso a la información pública “se ha convertido en una herramienta esencial para la satisfacción del derecho a la verdad de las víctimas de actuaciones arbitrarias y de violaciones de derechos humanos y para garantizar el derecho a la memoria histórica de la sociedad”⁴⁶.

Por otra parte, la Corte Constitucional colombiana declaró la inconstitucionalidad de una norma que pretendía crear una reserva genérica sobre toda la información relacionada con defensa y seguridad nacional. A su juicio, “este tipo de expresiones genéricas o vagas constituyen una habilitación general a las autoridades para mantener en secreto la información que discrecionalmente consideren adecuado”, lo cual es una negación del derecho de acceso a información pública, impide el control ciudadano y contraría tratados internacionales

43 Tribunal Constitucional. República Dominicana. Sentencia de 21 de septiembre de 2012. TC/0042/12.

44 Corte Suprema de Justicia. Paraguay. Sentencia de 15 de octubre de 2013. 1306.

45 Corte Constitucional. Colombia. Sentencia de 3 de diciembre de 2007. T-1025/07.

46 Corte Constitucional. Colombia. Sentencia de 18 de junio de 2010. T-511/10.

ratificados por Colombia ⁴⁷.

Otro caso ejemplo de buenas prácticas judiciales en Colombia fue resuelto por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en 2020. Este tribunal debió determinar si el Comando Conjunto de Operaciones Especiales del Ministerio de Defensa Nacional había negado adecuadamente el acceso a los documentos relacionados con una operación militar —un bombardeo— en la que murieron menores de edad reclutados forzosamente por un grupo al margen de la ley. En su criterio, y aplicando el artículo 21 de la Ley de Acceso a la Información Pública colombiana, “no es aceptable la reserva cuando se trata de información relativa a casos de violación de derechos humanos o delitos de lesa humanidad”. Por tal motivo, ordenó la entrega parcial de la información contenida en los informes de inteligencia que fundamentaron el procedimiento, en específico, los apartes referidos a menores de edad y a la vulneración de sus derechos humanos ⁴⁸.

Sobre la excepción al acceso a la información pública por la reserva de seguridad nacional también se ha referido el Poder Judicial en Chile y Guatemala. En el caso chileno, la Corte de Apelaciones de Santiago estudió si la información sobre los gastos, licitaciones y proveedores de elementos disuasivos, bombas lacrimógenas y balines de goma usados por el Estado durante manifestaciones se encontraba cobijada por la reserva de seguridad nacional. Este tribunal consideró que no bastaba indicar que la información se relaciona con la seguridad de la Nación, pues para que la reserva sea válida se

debe acreditar que la publicación de la información produce un daño a algún interés constitucional. En el caso concreto, estableció que el Estado “se limitó a expresar que la entrega de la información requerida produciría un daño o detrimento en el debido cumplimiento de las funciones de Carabineros, sin mencionar antecedente alguno que así lo comprobara, ya sea presente o eventual” ⁴⁹. Por su parte, en Guatemala, la Corte de Constitucionalidad debió resolver si los documentos sobre operaciones militares realizadas durante la dictadura de José Efraín Ríos Montt, que hacen parte de un proceso penal en su contra por el delito de genocidio, están amparados por la reserva de seguridad nacional. La Corte consideró que durante el proceso no se acreditó que dichos documentos tuvieran la categoría de seguridad nacional, por lo que debía procederse a su publicación ⁵⁰.

v) Información sobre políticas públicas

La Rama Judicial también ha contribuido a transparentar la información relacionada con la implementación de políticas públicas a nivel nacional. En Colombia, por ejemplo, la Corte Constitucional consideró, en 2013, que la negativa de suministrar a una ciudadana las razones por las cuales su hijo no fue reconocido como víctima del conflicto armado vulneró su derecho de acceso a la información. La Corte se basó en su jurisprudencia anterior sobre el derecho de acceso a la información pública y sobre los derechos de víctimas de violaciones de derechos humanos para determinar que la Unidad

47 Corte Constitucional. Colombia. Sentencia de 9 de mayo de 2013. C-274/2013.

48 Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Colombia. Sentencia de 3 de julio de 2020. Exp. 250002341000202000066-00.

49 Corte de Apelaciones de Santiago. Chile. Sentencia de 13 de julio de 2017. Rol: 618-2017.

50 Corte de Constitucionalidad. Guatemala. Sentencia de 5 de marzo de 2008. 2290-2007.

Administrativa para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas debía informar a la solicitante las razones por las cuales le fue negada a su hijo la condición de víctima ⁵¹.

Por otro lado, en 2014, la Corte Suprema de la Nación de Argentina debió definir si el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) tenía derecho a acceder a la información sobre las personas beneficiarias de ayudas sociales del Estado, en poder del Ministerio de Desarrollo Social. La Corte, citando los casos Claude Reyes y Gomes Lund de la CoIDH, ordenó la entrega de la información al considerar que la reserva por protección de la intimidad de las personas beneficiarias de los subsidios no era aplicable. A su juicio, no se trataba de datos sensibles y, además, la solicitud de acceso estaba destinada al ejercicio del control político sobre la ejecución de recursos públicos ⁵². Aquel año, la Corte Suprema de la Provincia de Buenos Aires amparó el derecho de acceso de la Asociación por los Derechos Civiles, vulnerado por la Dirección General de Cultura y Educación, y le ordenó responder a la solicitud de información sobre el número de días en que los estudiantes de 36 establecimientos educativos no habían tenido clase por ausencia de los docentes en el periodo lectivo. La sentencia se refirió al caso Claude Reyes y resaltó el valor del acceso a información en el control ciudadano de la conducta oficial ⁵³.

En Costa Rica, la Corte Suprema de Justicia exaltó la relación entre acceso a la información y

políticas públicas al conocer sobre la solicitud de acceso a información de concesiones realizadas por el Estado en la Zona Marítimo Terrestre de Santa Cruz. La Corte encontró que la negativa de suministrar información había vulnerado los derechos del solicitante, por lo que ordenó que en un plazo de cinco días se entregara la información solicitada. Basándose en la legislación interna y en el caso Claude Reyes, la Sala Constitucional reiteró el derecho que tienen los ciudadanos de recibir información pública completa, actual y ordenada, en el plazo establecido por la ley, y resaltó el carácter progresivo del derecho de acceso a la información pública, según el cual el Estado debe proponerse implementar medidas que faciliten el acceso por medios informáticos que utilicen software sin costo alguno ⁵⁴.

Por último, en 2013, el Tribunal de Apelaciones del Uruguay determinó que la Administración Nacional para la Educación Pública había vulnerado el derecho del solicitante al no entregarle información sobre el número de estudiantes matriculados, retirados, promovidos y reprobados en cada institución a nivel nacional en los últimos dos años. Para el juzgado, no era válido argumentar que la información era reservada porque estos datos podían eventualmente estigmatizar o discriminar a los estudiantes. La única información exceptuada de su condición de pública es aquella definida por la ley como tal, hipótesis que no se verificaba en este caso ⁵⁵.

51 Corte Constitucional. Colombia. Sentencia de 2 de septiembre de 2013. T-608/2013.

52 Corte Suprema de Justicia de la Nación. Argentina. Sentencia de 26 de marzo de 2014. C. 830. XLVI.

53 Corte Suprema de la Provincia de Buenos Aires. Argentina. Sentencia de 29 de diciembre de 2014. A-70571.

54 Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Costa Rica. Sentencia de 30 de junio de 2017. Exp. 17-008706-0007-CO.

55 Tribunal de Apelaciones. Uruguay. Sentencia de 6 de noviembre de 2013. EF 0003-000204/2013.



4. Acceso a la información pública en Colombia

En Colombia, el contenido del derecho fundamental de acceso a la información pública fue precisado en la Ley 1712 de 2014. El artículo 4 de esta normativa define el derecho de acceso a la información pública de la siguiente manera:

“Artículo 4. Concepto del derecho. En ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, toda persona puede conocer sobre la existencia y acceder a la información pública en posesión o bajo control de los sujetos obligados. El acceso a la información solamente podrá ser restringido excepcionalmente. Las excepciones serán limitadas y proporcionales, deberán estar contempladas en la ley o en la Constitución y ser acordes con los principios de una sociedad democrática.

El derecho de acceso a la información genera la obligación correlativa de divulgar proactivamente la información pública y responder de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna y accesible a

las solicitudes de acceso, lo que a su vez conlleva la obligación de producir o capturar la información pública. Para cumplir lo anterior los sujetos obligados deberán implementar procedimientos archivísticos que garanticen la disponibilidad en el tiempo de documentos electrónicos auténticos”.

Sobre la transparencia activa, el artículo 7 de la Ley 1712 de 2014 indica que los sujetos obligados “deberán tener a disposición de las personas interesadas dicha información en la web, a fin de que estas puedan obtener la información, de manera directa o mediante impresiones”. A continuación, los artículos 9 a 17 establecen la forma en la que los sujetos obligados deben organizar su información pública y qué información mínima debe estar disponible en la web.

Por su parte, los artículos 18 a 29 de la Ley 1712 de 2014 se refieren a la transparencia pasiva y establecen las reglas que deben seguir los sujetos obligados para conceder y, excepcionalmente, negar el acceso a la información. Asimismo, indican el procedimiento judicial a seguir cuando no se hace entrega de la información solicitada.

A pesar de que —en virtud del principio de máxima divulgación— toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado se presume pública, la Ley 1712 de 2014 contempla ciertos casos excepcionales en los que su publicación puede vulnerar derechos individuales o intereses colectivos. El artículo 18 establece que se puede denegar, de manera motivada, el acceso a la información pública clasificada, la cual es aquella que, en caso de ser divulgada, puede causar daño a los siguientes derechos: (i) el derecho de toda persona a la intimidad, bajo las limitaciones propias que impone la condición de servidor público; (ii) el derecho de toda persona a la vida, la salud

o la seguridad; y (iii) los secretos comerciales, industriales o profesionales.

De manera similar, el artículo 19 establece que se puede denegar de manera motivada el acceso a la información pública reservada, entendida como aquella exceptuada por daño a los siguientes intereses públicos: (i) la defensa y seguridad nacional; (ii) la seguridad pública; (iii) las relaciones internacionales; (iv) la prevención, persecución e investigación de delitos y las faltas disciplinarias; (v) el debido proceso y la igualdad entre las partes en los procesos judiciales; (vi) la administración de justicia; (vii) los derechos de la infancia y la adolescencia; (viii) la estabilidad macroeconómica del país; y (ix) la salud pública. Además, el párrafo de este artículo indica que “se exceptúan también los documentos que contengan las opiniones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos”.

El carácter de estas reservas y clasificaciones, además, es excepcional. Por eso mismo, como indicamos en la sección anterior, la Corte Constitucional declaró inexecutable el párrafo del artículo 5 de la Ley 1712 de 2014 que pretendía crear una excepción genérica a la información relacionada con defensa y seguridad nacional. En su concepto, “este tipo de expresiones genéricas o vagas constituyen una habilitación general a las autoridades para mantener en secreto la información que discrecionalmente consideren adecuado”⁵⁶.

Adicionalmente, la Ley 1712 de 2014 exige una alta carga de motivación cuando se niega el acceso

a información pública. Según su artículo 28, “le corresponde al sujeto obligado aportar las razones y pruebas que fundamenten y evidencien que la información solicitada debe permanecer reservada o confidencial”. Para hacerlo, la motivación debe cumplir con tres requisitos: (i) demostrar que la información se relaciona con un objetivo legítimo establecido legal o constitucionalmente; (ii) indicar la excepción contenida en los artículos 18 o 19 de la Ley que fundamenta la clasificación o reserva de la información; y (iii) demostrar que la revelación de la información causaría un daño presente, probable, específico y significativo que excede el interés público que representa el acceso a la información.

Una disposición notable es la contenida en el artículo 21 de la Ley 1712 de 2014, que recoge y amplía los estándares interamericanos desarrollados por la Corte IDH en los casos *Myrna Mack Chang v. Guatemala*⁵⁷, *Gomes Lund v. Brasil*⁵⁸ y *Gudiel Álvarez y otros v. Guatemala*⁵⁹, sobre acceso a la información relacionada con violaciones graves a los derechos humanos. Este artículo 21 establece que “las excepciones de acceso a la información contenidas en la presente ley no aplican en casos de violación de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, y en todo caso deberán protegerse los derechos de las víctimas de dichas violaciones”. Esta hipótesis amplía el alcance del principio de máxima divulgación en tanto no se limita a la publicidad de las “graves” violaciones de derechos humanos, no incluye los delitos de lesa humanidad y, sobre todo, no solo es aplicable cuando la solicitud de acceso a la información la eleva una autoridad administrativa

56 Corte Constitucional. Colombia. Sentencia de 9 de mayo de 2013. C-274/2013.

57 Corte IDH, *Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 191, párr. 180.

58 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. 200.

59 Corte IDH, *Caso Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”) vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de

o un juez, en ejercicio de sus funciones, sino que se extiende a las solicitudes de acceso a la información elevadas por la ciudadanía, bajo la regla general del titular universal.

El artículo 27, por su parte, establece el trámite que se debe surtir cuando se deniegue una solicitud de acceso a la información pública y el rol que juega el Poder Judicial en la protección y garantía de este derecho. De conformidad con dicha norma, cuando se niegue el acceso a la información el solicitante podrá interponer recurso de reposición por escrito dentro de los tres días siguientes a la notificación de la respuesta. Si se niega dicho recurso, el solicitante podrá acudir a la acción de tutela o ante el juez administrativo, siguiendo las siguientes reglas. Cuando la respuesta a la solicitud de información invoque la reserva de seguridad y defensa nacional o relaciones internacionales para negar el acceso a la información, corresponderá al Tribunal Administrativo (si se trata de autoridades nacionales, departamentales o del Distrito Capital de Bogotá) o al Juez Administrativo (para el resto de casos) decidir si se niega o se acepta la petición formulada. Cuando la respuesta que niega el acceso a la información se basa en cualquier otra causal de clasificación o reserva, será procedente la acción de tutela.

Por regla general todos los jueces constitucionales son garantes de la dimensión subjetiva del derecho fundamental de acceso a la información pública. Excepcionalmente, los jueces y tribunales administrativos tienen a su cargo la revisión de los casos más sensibles: aquellos relacionados con la seguridad y defensa nacional o con las relaciones internacionales.