



Asamblea General

Distr. general
10 de enero de 2022
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

49º período de sesiones

28 de febrero a 1 de abril de 2022

Temas 2 y 3 de la agenda

**Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos e informes de la Oficina
del Alto Comisionado y del Secretario General**

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Libertad de opinión y de expresión

Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Resumen

El presente informe, presentado de conformidad con la resolución 44/12 del Consejo de Derechos Humanos, se centra en las buenas prácticas con miras al establecimiento de marcos normativos nacionales que fomenten el acceso a la información en poder de las entidades públicas. Tras describir la situación actual, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos expone las buenas prácticas a nivel internacional, regional y nacional y formula recomendaciones.



I. Introducción

1. En su resolución 44/12 sobre la libertad de opinión y de expresión, el Consejo de Derechos Humanos solicitó a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) que preparara un informe sobre las buenas prácticas con miras al establecimiento de marcos normativos nacionales que fomentaran el acceso a la información en poder de las entidades públicas. El Consejo solicitó también a la Oficina del Alto Comisionado que, al preparar el informe, recabara las opiniones de los Estados, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones nacionales de derechos humanos y otros interesados, incluido el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, y que presentara el informe al Consejo en su 47º período de sesiones.

2. En sus períodos de sesiones 47º y 48º, se informó al Consejo de Derechos Humanos de que, habida cuenta de las limitaciones financieras a las que seguía enfrentándose la Organización, el ACNUDH no había podido cumplir ese mandato en los plazos establecidos y que se proponía presentar el informe al Consejo en su 49º período de sesiones, cuando la situación financiera lo permitiera¹.

3. En la preparación del presente informe, el ACNUDH recabó contribuciones de los Estados, las organizaciones internacionales y regionales, las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales². Recabó, además, las opiniones del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. El informe se basa asimismo en fuentes públicas, incluida la labor de los mecanismos de derechos humanos regionales y de las Naciones Unidas y de estudiosos, profesionales y organizaciones de la sociedad civil.

II. Normas y estándares internacionales y regionales aplicables

4. El derecho de acceso a la información está reconocido en el derecho internacional de los derechos humanos. Al hacerse eco del artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos protege el derecho de toda persona a buscar, recibir y difundir información de toda índole. Los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar el derecho de acceso a la información a todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción sin distinción de ninguna clase³. Los Estados deberán adoptar todas las medidas necesarias, legislativas y de otro tipo, para asegurarse de que su legislación interna haga efectivos los derechos humanos⁴. El derecho de acceso a la información abarca la información en poder de las autoridades públicas. Como subraya el Comité de Derechos Humanos, la obligación se aplica a todos los poderes públicos⁵ y podrá incluir otras entidades que ejerzan funciones públicas⁶. El derecho

¹ [A/HRC/48/37](#).

² Al 28 de diciembre de 2021, se habían recibido contribuciones del Afganistán, la Arabia Saudita, la Argentina, Armenia, Bahrein, el Brasil, Chile, Colombia, Croacia, el Ecuador, Eslovaquia, Eslovenia, la Federación de Rusia, Honduras, la India, el Iraq, Italia, el Líbano, Maldivas, Marruecos, Mongolia, Noruega, los Países Bajos, Polonia, Qatar, Rumania y Suecia. También se recibieron contribuciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC); la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL); las instituciones nacionales de derechos humanos de la Argentina, Polonia, Rumania y Portugal; la Commission d'accès à l'information d'intérêt public et aux documents publics de Côte d'Ivoire; Article 19: International Centre against Censorship; la Asociación por los Derechos Civiles; el Center of Law and Democracy; el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad; Child Rights Connect; Citizens against Hate; la Digital Rights Foundation; la Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas; la Comisión Internacional de Derechos Humanos; Jubilee Campaign y la Federación Mundial de Sordos.

³ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 2, párr. 1.

⁴ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párr. 8.

⁵ *Ibid.* y la observación general núm. 31 (2004), párr. 4.

⁶ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párrs. 7 y 18.

se aplica independientemente del contenido de la información y de la forma en que está almacenada⁷.

5. El derecho enunciado en el artículo 19, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos podrá restringirse de conformidad con los requisitos previstos en el artículo 19, párrafo 3. Es decir, las restricciones deben estar previstas en la ley⁸, por los motivos especificados en el artículo 19, párrafo 3⁹, y deben ser necesarias¹⁰ y proporcionadas¹¹. Además, las restricciones serán no discriminatorias¹². El Estado que restringe el derecho de acceso a la información debe demostrar que la restricción es compatible con las condiciones mencionadas¹³.

6. Los motivos legítimos para restringir el derecho de acceso a la información son el respeto de los derechos o la reputación de los demás, así como la protección de la seguridad nacional, el orden público y la salud o la moral pública. La información relativa a presuntas violaciones de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario está sujeta a un interés público superior en su divulgación y no podrá retenerse por razones de seguridad nacional¹⁴. El Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión ha señalado que el secreto generalizado justificado por motivos de seguridad nacional es particularmente problemático en el contexto de las investigaciones de violaciones de los derechos humanos porque puede representar uno de los principales obstáculos para el esclarecimiento de las responsabilidades y las consecuencias de las violaciones graves, convirtiéndose en última instancia en un obstáculo para la promoción de la justicia y la reparación¹⁵.

7. El derecho de acceso a la información también está consagrado en otros tratados internacionales y regionales de derechos humanos¹⁶. En su artículo 13, la Convención sobre los Derechos del Niño reafirma que el derecho de acceso a la información se aplica a los niños. En los artículos 3 f) y 9, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece un principio general sobre la accesibilidad, e incluye obligaciones específicas relativas al derecho de acceso a la información en su artículo 21. En particular, en el artículo 21 a) de dicha Convención se estipula que la información dirigida al público en general deberá facilitarse, de manera oportuna y sin costo adicional, en formato accesible y con tecnologías adecuadas a los diferentes tipos de discapacidad.

8. En el plano regional, el artículo 9, párrafo 1 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos establece el derecho de toda persona a recibir información; el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos estipula la libertad de buscar,

⁷ *Ibid.*, párr. 18.

⁸ *Ibid.*, párrs. 22 y 24.

⁹ *Ibid.*, párrs. 22 y 28 a 32. Véanse también los Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Convenio Europeo de Derechos Humanos), art. 18.

¹⁰ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párr. 33.

¹¹ *Ibid.*, párr. 34, y observación general núm. 27 (1999), párr. 14.

¹² Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 26.

¹³ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párrs. 27, 35 y 36, y [CCPR/C/131/D/2652/2015](#), párr. 7.5. Sobre la oportunidad para la evaluación de compatibilidad, véase Comité de Derechos Humanos, observaciones generales núm. 31 (2004), párr. 4, y núm. 34 (2011), párrs. 34 a 36.

¹⁴ Comité de Derechos Humanos, *Toktakunov c. Kirguistán* ([CCPR/C/101/D/1470/2006](#) y [CCPR/C/101/D/1470/2006/Corr.1](#)), párr. 7.7; [A/68/362](#), párr. 66; los Principios Globales sobre Seguridad Nacional y el Derecho a la Información (Principios de Tshwane), principio 10.A; y la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública y su Guía de implementación de la Organización de los Estados Americanos, art. 44.

¹⁵ [A/68/362](#), párr. 57.

¹⁶ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 12, según la interpretación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus observaciones generales núm. 14 (2000), párrs. 11, 12 b) iv) y 21, y núm. 22 (2016), párrs. 7 y 18 a 19; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, arts. 10 h) y 14, párr. 2 b); y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, art. 13, párr. 2.

recibir y difundir información; y el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos consagra el derecho a recibir y difundir información¹⁷.

9. Los Estados han aprobado tratados regionales específicos sobre el acceso a la información. En 2009, el Consejo de Europa aprobó el Convenio sobre Acceso a Documentos Públicos, primer tratado sobre un derecho general de acceso a la información, que entró en vigor en 2020¹⁸. Otros tratados regulan el derecho de acceso a la información en materias específicas, como la Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Convención de Aarhus) y el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú)¹⁹.

10. El reconocimiento generalizado del derecho de acceso a la información refleja su importancia como salvaguardia de los principios del derecho internacional de los derechos humanos. En su resolución 44/12, el Consejo de Derechos Humanos destacó la importancia fundamental del acceso a la información para la participación democrática, la transparencia, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción. Esa postura refleja el enfoque adoptado en las directrices de 2018 para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública²⁰, que fueron preparadas por el ACNUDH en cumplimiento de una solicitud del Consejo de Derechos Humanos en la resolución 33/22 y presentadas por el Consejo como un conjunto de orientaciones para los Estados y otros interesados pertinentes en la resolución 39/11. En consonancia con las directrices, los Estados deben promover los principios de apertura y transparencia en todos los aspectos de los procesos de adopción de decisiones y de rendición de cuentas de las autoridades públicas en relación con el ejercicio del derecho a participar en la vida pública²¹.

11. En el plano regional, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha expresado de forma similar que el acceso a la información es un requisito fundamental para la práctica de la gobernanza democrática²². La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha calificado el derecho de acceso a la información de “herramienta fundamental para la participación democrática, la supervisión del Estado y la administración pública, y el control de la corrupción”²³. En relación con el Convenio del Consejo de Europa sobre Acceso a Documentos Públicos, se ha afirmado que “la transparencia de las autoridades públicas es una característica clave de la buena gobernanza y un indicador de si una sociedad es verdaderamente democrática y

¹⁷ Véanse también Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*, sentencia de 8 de noviembre de 2016, y *K. H. and others v. Slovakia*, sentencia de 28 de abril de 2009, párr. 44; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Claude Reyes y otros vs. Chile*, sentencia de 19 de septiembre de 2006; y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *El Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión* (2010).

¹⁸ Dentro de la Unión Europea, véanse también el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, art. 15, y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, art. 42.

¹⁹ Véase también la contribución de la UNODC y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, art. 10. La importancia del acceso a la información y la libertad de expresión en la lucha contra la corrupción se reconoce asimismo en la resolución (97) 24 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 6 de noviembre de 1997, sobre los veinte principios rectores para la lucha contra la corrupción, principio 16; y en la recomendación de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos sobre la integridad pública, principio 13.

²⁰ A/HRC/39/28, párr. 15.

²¹ *Ibid.*, párr. 23. Véase también Comité de Derechos Humanos, observaciones generales núm. 25 (1996) y núm. 34 (2011), párr. 2.

²² Directrices sobre el Acceso a la Información y las Elecciones en África, pág. 3. Véase también la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información en África de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, principio 1.

²³ Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008: Volumen II – Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (Washington, D.C., 2009), párr. 144.

pluralista o no (...). El derecho de acceso a los documentos públicos (...) fortalece la legitimidad de las autoridades públicas a los ojos del público, y su confianza en ellas²⁴.

12. El acceso a la información reviste una importancia crucial para la promoción de la autonomía personal. El Comité de Derechos Humanos ha constatado que los derechos enunciados en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos son condiciones indispensables para el pleno desarrollo de la persona²⁵. Además, los mecanismos regionales y sistemas nacionales de derechos humanos han reconocido el denominado principio de *habeas data*²⁶. El término se refiere al derecho de acceso a la información sobre uno mismo y a que se corrija la información incorrecta²⁷, y también está reconocido de manera generalizada en las disposiciones sobre la protección de los datos²⁸.

13. Por otra parte, el acceso a la información es fundamental para el disfrute de una gama de otros derechos humanos²⁹, como el derecho a la salud (véase más adelante sobre la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19)). Además, como se expresa en el preámbulo de la Convención de Aarhus:

Reconociendo que, en la esfera del medio ambiente, un mejor acceso a la información y una mayor participación del público en la toma de decisión permiten tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente, contribuyen a sensibilizar al público respecto de los problemas medioambientales, le dan la posibilidad de expresar sus preocupaciones y ayudan a las autoridades públicas a tenerlas debidamente en cuenta.

Se ha reconocido el mismo vínculo entre el acceso a la información y el desarrollo sostenible en los Objetivos de Desarrollo Sostenible³⁰.

14. El derecho de acceso a la información es esencial para el derecho de las víctimas de violaciones de los derechos humanos a interponer recursos. En particular, las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y sus representantes han de tener derecho a solicitar y obtener información sobre las causas de su victimización y sobre las causas y condiciones de las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de las violaciones graves del derecho internacional humanitario, así como a conocer la verdad acerca de esas violaciones³¹.

III. Situación actual y buenas prácticas

A. Elementos del diseño de las leyes de acceso a la información

15. Para que los marcos normativos nacionales promuevan lo mejor posible el acceso a la información, su compatibilidad con las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos debe garantizarse ya en la etapa de su redacción. En ese proceso, los Estados deben guiarse por las normas y estándares del derecho internacional, así como por las buenas

²⁴ Véase <https://www.europeansources.info/record/council-of-europe-convention-on-access-to-official-documents/>.

²⁵ Observación general núm. 34 (2011), párr. 2.

²⁶ Véanse, por ejemplo, Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011); Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Estándares para una Internet Libre, Abierta e Incluyente (2017), párr. 178.

²⁷ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párr. 18; y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, principio 3. Véase también la contribución de INTERPOL.

²⁸ Véase, por ejemplo, el Convenio sobre Acceso a Documentos Públicos. Véase también Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE.

²⁹ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párr. 4. Véase también Estándares para una Internet Libre, Abierta e Incluyente, párr. 166.

³⁰ Véase indicador 16.10.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

³¹ Resolución 60/147 de la Asamblea General, párr. 24.

prácticas en el diseño de los marcos normativos nacionales sobre el acceso a la información. Como se examina a continuación, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, el marco normativo debe ser reconocido por la ley, basarse en el principio de máxima divulgación, prever la publicación proactiva, incorporar procedimientos que faciliten el acceso e incluir una supervisión y examen independientes. Además, los Estados deben promover el acceso a Internet.

1. Reconocimiento en la ley

16. El derecho a la información se realiza más plenamente cuando el acceso a la información oficial está garantizado mediante leyes sobre la libertad de información³². Por lo tanto, los Estados deberán adoptar los procedimientos necesarios para que una persona pueda acceder a la información, como, por ejemplo, mediante leyes sobre la libertad de información³³. El Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión ha exhortado a los Estados a que adopten marcos normativos nacionales que establezcan objetivamente el derecho de acceso a la información en poder de los órganos públicos en los términos más amplios posibles³⁴. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 127 Estados han aprobado leyes sobre la libertad de información³⁵.

17. A la hora de restringir el acceso a la información, los Estados deben velar por que la medida restrictiva se ajuste al derecho internacional de los derechos humanos, se adhiera a los estándares y recomendaciones establecidos por los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos y se guíe por las mejores prácticas. Las leyes sobre el secreto deben definir con precisión las limitaciones que impone la seguridad nacional e indicar claramente los criterios que han de utilizarse para determinar si la información puede declararse no divulgable por tales motivos³⁶. Los Principios de Johannesburgo sobre Seguridad Nacional, Libertad de Expresión y Acceso a la Información establecen que no se podrá imponer restricción alguna sobre la libertad de expresión o de información por motivos de seguridad nacional a no ser que el gobierno pueda demostrar que la expresión tiene la finalidad de incitar violencia inminente, que muy bien pudiera dar lugar a tal violencia, y que existe una conexión directa e inmediata entre la expresión y la probabilidad o el acontecimiento de tal violencia³⁷. En un informe reciente, se planteó la preocupación por la continua prevalencia de leyes sobre el secreto excesivamente amplias y de motivos de seguridad nacional que limitan indebidamente el acceso a la información³⁸.

18. El derecho de acceso a la información también puede restringirse para proteger los derechos de los demás. Por ejemplo, puede ser legítimo restringir el derecho de acceso a la información para proteger el derecho de una persona a no ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación, como establece el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³⁹. La expresión “los demás” se refiere a otras personas a título

³² E/CN.4/1998/40, párr. 14.

³³ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párr. 19.

³⁴ A/68/362, párr. 98. Véase también indicador 16.10.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que mide el número de Estados que adoptan y aplican garantías constitucionales, jurídicas o normativas para el acceso público a la información.

³⁵ Contribución de la UNESCO. Véanse también las contribuciones de la Arabia Saudita, el Brasil, Eslovaquia, Italia, Marruecos, Mongolia y Rumania, y de la Commission d'accès à l'information d'intérêt public et aux documents publics de Côte d'Ivoire.

³⁶ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párr. 30. Véanse, por ejemplo, los Principios de Tshwane. Véase también A/72/350.

³⁷ Principio 6.

³⁸ Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2020: Volumen II – Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (Washington, D.C., 2021), págs. 385 y 389 y ss. Sobre la seguridad nacional, véanse también los Principios de Tshwane; los Principios de Johannesburgo sobre Seguridad Nacional, Libertad de Expresión y Acceso a la Información; y Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párr. 30. Véase también la contribución de Digital Rights Foundation.

³⁹ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párr. 28.

individual o como miembros de una comunidad, por ejemplo de una comunidad religiosa o étnica⁴⁰.

19. En circunstancias excepcionales en las que puede ser necesario restringir el derecho de acceso a la información por motivos legítimos, incumbe al Estado demostrar que no tiene otros medios para proteger el interés que está en juego. Cuando las restricciones son necesarias para un fin legítimo, deben ser proporcionadas al interés protegido, deben ser apropiadas para lograr su función protectora y deben ser el instrumento menos perturbador de los que permiten conseguir el resultado deseado. El principio de proporcionalidad debe respetarse no solo en la ley que defina las restricciones sino también por las autoridades administrativas y judiciales que la apliquen. El principio de proporcionalidad también debe tener en cuenta la forma de expresión de que se trate así como los medios por los que se difunda⁴¹.

2. Máxima divulgación

20. Toda la información en poder de un órgano público deberá estar sujeta a la divulgación, salvo en circunstancias muy limitadas⁴². Los titulares de derechos deben tener acceso a información adecuada, accesible y necesaria tan pronto como se conozca⁴³. La máxima divulgación está íntimamente vinculada a los requisitos de registrar y conservar la información. Un derecho efectivo de acceso a la información depende de la forma en que se maneja la información, incluso para su registro, conservación y facilidad de recuperación. Por lo tanto, el Convenio sobre Acceso a Documentos Públicos impone a los Estados la obligación de gestionar sus documentos de forma eficiente, para que sean fácilmente accesibles, y de aplicar normas claras y establecidas para la conservación y destrucción de sus documentos⁴⁴.

21. La Ley Modelo de Acceso a la Información para África de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos establece que las autoridades tienen el deber de crear, conservar, organizar y mantener la información⁴⁵. En la práctica, para crear y conservar tales registros, es necesario invertir en la gestión de datos y registros⁴⁶.

22. Por consiguiente, la obligación de hacer efectivo el derecho de acceso a la información requiere establecer prácticas que garanticen el registro y la conservación de la información, y facilitar el acceso del público a dicha información. A ese respecto, el uso de las tecnologías modernas como medio para archivar la información en poder de las autoridades públicas representa una buena práctica que facilita el acceso a los documentos oficiales. Al parecer, algunos Estados facilitan el acceso a la información del sector público en bases de datos en línea⁴⁷. La gestión de la información en formato digital facilita naturalmente el acceso, la investigación y la elaboración de informes. Las entidades deben divulgar la información de importancia para el público de forma proactiva y oportuna y garantizar actualizaciones constantes y utilizables, muy en especial de los sitios web.

23. La obligación de proporcionar acceso a la información se aplica a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y se hace extensiva a todos los órganos del Estado, incluso a todas las entidades *de facto* y las entidades privadas que desempeñan elementos de las

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*, párr. 34, y observación general núm. 27 (1999), párr. 14.

⁴² A/68/362, párr. 76.

⁴³ A/HRC/39/28, párr. 68; y A/68/362, párr. 76 a). Véanse también la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, pág. 12; y la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información en África, principio 28.

⁴⁴ Convenio sobre Acceso a Documentos Públicos, art. 9 c) y d).

⁴⁵ Véase también la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información en África, principio 30.

⁴⁶ Marianna Belalba y Alan M. Sears, "Implementing a model access to information law in Africa: lessons from the Americas", en *Model Law on Access to Information for Africa and Other Regional Instruments: Soft Law and Human Rights in Africa*, Ololade Shyllon, ed. (Pretoria University Law Press, 2018), pág. 34.

⁴⁷ Contribuciones de la India y Noruega. Véase también el Portal de datos gubernamentales abiertos de Estonia.

funciones públicas⁴⁸. La Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública y su Guía de implementación de la Organización de los Estados Americanos se aplica a las entidades independientes o autónomas de propiedad del gobierno o controladas por él y a las organizaciones privadas que reciben fondos o beneficios públicos sustanciales o que desempeñan funciones y servicios públicos, pero solamente con respecto a los fondos o beneficios públicos recibidos o las funciones o servicios públicos desempeñados⁴⁹. La Ley Modelo de Acceso a la Información para África va más allá, e incluye a las entidades privadas de forma más amplia, dando acceso a “cualquier información en poder de una entidad privada que pueda ayudar al ejercicio o a la protección de cualquier derecho”⁵⁰. Se ha argumentado que eso ayuda a remediar la línea divisoria cada vez más difusa entre las entidades públicas y privadas en el ejercicio de la autoridad⁵¹.

3. Publicación proactiva

24. Los Estados deben procurar divulgar proactivamente la información de interés público⁵². Los Estados también deben aplicar políticas generales sobre publicación proactiva de información como medida para complementar el derecho de las personas a tener acceso a la información. Los Estados tienen la obligación positiva de hacer pública la información que sea necesaria para cumplir con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, como la información requerida para el ejercicio de otros derechos humanos⁵³.

25. En virtud del artículo 10 del Convenio sobre Acceso a Documentos Públicos, “[...] las autoridades públicas tomarán las medidas necesarias para poner a disposición de todos los documentos públicos en su poder para promover la transparencia y la eficacia de la administración y para fomentar la participación informada del público en materias del interés general”. La Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública recomienda la adopción de esquemas para la publicación proactiva de información como medida para promover la transparencia y enumera las clases de información clave que deben ser divulgadas proactivamente⁵⁴. La Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información en África se hace eco de esa posición al recomendar que los Estados publiquen, entre otros datos, información sobre las funciones, las competencias, las estructuras, los funcionarios, las decisiones, los presupuestos y los gastos relativos a las actividades de las entidades públicas. Además, en dicha Declaración se destaca que la divulgación proactiva por parte de las entidades privadas pertinentes es un requisito que debe

⁴⁸ Véanse artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, arts. 4 y 5. Véase también Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párr. 18.

⁴⁹ Véase Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, págs. 13 y 14. Por ejemplo, los marcos jurídicos de la Argentina y Colombia tienen un alcance similar (véanse las contribuciones de la Argentina y Colombia, y de la Asociación por los Derechos Civiles).

⁵⁰ Véase también Marianna Belalba y Alan M. Sears, “*Implementing a model access to information law in Africa: lessons from the Americas*”, págs. 48 a 70. Véanse también los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: Puesta en Práctica del Marco de las Naciones Unidas para “Proteger, Respetar y Remediar”, principios 21 y 31.

⁵¹ Fola Adeleke, “The Impact of the Model Law on Access to Information for Africa”, en *Model Law on Access to Information for Africa and Other Regional Instruments*, págs. 14 a 47.

⁵² A/HRC/C/39/28, párr. 22; y Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párr. 19. Véanse también el Convenio sobre Acceso a Documentos Públicos, art. 10; y la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información en África, principio 29. La obligación de publicar información de forma proactiva también puede derivarse de la obligación general del Estado de proteger los derechos de las personas, incluidos sus derechos a la vida y a la salud (véanse, por ejemplo, A/HRC/44/49, párr. 20; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Guerra y otros c. Italia*, Sentencia de 19 de febrero de 1998, párrs. 58 y 60). Esta obligación de diligencia debida implica que los Estados deben adoptar medidas positivas apropiadas para proteger el disfrute de los derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contra amenazas razonablemente previsibles (véase Comité de Derechos Humanos, observaciones generales núm. 31 (2004), párr. 8, y núm. 36 (2018), párr. 21).

⁵³ Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008: Volumen II – Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, párr. 22.

⁵⁴ Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública, págs. 15 y ss.

aplicarse a las actividades en las que se utilizan fondos públicos o se realizan funciones o servicios públicos⁵⁵.

26. En su examen de 2019 del indicador 16.10.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la UNESCO examinó 14 tipos de información en relación con 17 países⁵⁶, en particular la divulgación proactiva de información por parte de las autoridades públicas. La UNESCO constató que más del 70 % de los Estados examinados publicó cuatro tipos de información⁵⁷, que más del 50 % de los Estados examinados publicó otros cinco tipos de información⁵⁸, y que el 39 % de los Estados examinados publicó los cinco tipos de información restantes⁵⁹. En las contribuciones al presente informe, varios Estados informaron de que en sus marcos jurídicos y prácticas nacionales se incluía el deber de divulgar proactivamente la información de interés general⁶⁰.

27. En la medida de lo posible, la información debe publicarse en formatos que permitan su reutilización. En 2019, la Unión Europea aprobó una directiva relativa a los datos abiertos⁶¹, destinada a estimular la publicación de la información en poder de las autoridades públicas en formatos de datos abiertos. Tal y como se expresa en la directiva, la autorización de la reutilización de los documentos que obran en poder de un organismo del sector público les confiere valor añadido para los reutilizadores, para los usuarios finales y para la sociedad en general, y, en muchos casos, para el propio organismo del sector público, ya que el fomento de la transparencia y la responsabilidad y las aportaciones de reutilizadores y usuarios finales permiten que el organismo del sector público de que se trate mejore la calidad de la información recopilada y el desempeño de sus funciones⁶².

4. Procedimiento

28. Los mecanismos de derechos humanos han abordado ampliamente las normas aplicables a la recepción y tramitación de las solicitudes de acceso a la información. De entrada, los procedimientos para solicitar información deben estar disponibles a un costo razonable⁶³. Respecto de las solicitudes de información, el Comité de Derechos Humanos ha sostenido que no deberían percibirse derechos que llegaran a constituir un obstáculo no razonable al acceso a la información⁶⁴. En algunos Estados, el acceso a la información es gratuito⁶⁵.

29. Si bien los Estados pueden tener motivos legítimos para restringir el acceso a la información, las solicitudes de acceso deben tramitarse con puntualidad⁶⁶. El Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión ha destacado que los retrasos injustificados en responder a las solicitudes de información son un

⁵⁵ Principio 29, párr. 2.

⁵⁶ UNESCO, “Impulsar el desarrollo sostenible mediante el acceso a la información: 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 Objetivos de Desarrollo Sostenible” (2019), pág. 8.

⁵⁷ Es decir, información sobre la estructura, los informes anuales, los gastos y los manuales.

⁵⁸ Es decir, información sobre los contratos, el presupuesto, la guía del derecho a la información, los conjuntos de datos y las auditorías.

⁵⁹ Información sobre políticas, el informe sobre el derecho a la información, los currículos de los funcionarios, las escalas de sueldos y el orden del día de las actas.

⁶⁰ Véanse las contribuciones de Colombia, Croacia, Eslovenia, la India y los Países Bajos, así como las de las instituciones nacionales de derechos humanos de la Argentina y Rumania.

⁶¹ Directiva (UE) 2019/1024 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019 relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público.

⁶² *Ibid.*, párrs. 8 y 14. Véanse las contribuciones de Eslovenia y Qatar, así como la de la institución nacional de derechos humanos de la Argentina.

⁶³ Véase A/HRC/39/28, párr. 22.

⁶⁴ Observación general núm. 34 (2011), párr. 19. Véanse también A/68/362, párrs. 76 y 82; el Convenio sobre Acceso a Documentos Públicos, art. 7; la Ley Modelo de Acceso a la Información para África, págs. 31 y 32; la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información en África, principio 31, párr. 4; y la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública, págs. 20 y 21.

⁶⁵ Véase la contribución de Noruega. Véase también la Ley núm. 27275 de la Argentina.

⁶⁶ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párr. 19.

problema muy frecuente y que algunas veces no se exige el cumplimiento de los plazos⁶⁷. Los retrasos en responder a las solicitudes no pueden equivaler de hecho a una denegación del acceso a la información ni ser disuasorios para el ejercicio del derecho. En su artículo 5, párrafo 4, el Convenio sobre Acceso a Documentos Públicos exige que las solicitudes se tramiten con prontitud y que las decisiones se adopten, comuniquen y ejecuten lo antes posible o en un plazo razonable, que ha sido especificado de antemano. Las solicitudes de información comprendidas en el ámbito de aplicación de la Convención de Aarhus deben resolverse normalmente en el plazo de un mes⁶⁸. Algunos ordenamientos internos incluyen estándares similares⁶⁹.

30. El procedimiento para realizar las solicitudes debe ser sencillo y de fácil comprensión, que permita un procesamiento justo y rápido⁷⁰, sin menoscabar los derechos de los demás. Como se subraya en el artículo 4, párrafo 3 del Convenio sobre Acceso a Documentos Públicos, “Las formalidades para realizar peticiones deberán limitarse a lo esencial para poder procesar la petición”. Los instrumentos regionales establecen que, a menos que sea necesario para procesar las solicitudes, no debe exigirse que las personas solicitantes revelen su identidad, ni que las solicitudes estén justificadas⁷¹. Al parecer, varios Estados han hecho uso de las tecnologías digitales para facilitar los procesos. Por ejemplo, la India ha desarrollado un portal de derecho a la información diseñado para facilitar las solicitudes en línea de acceso a la información y los primeros recursos contra las denegaciones. Al mes de febrero de 2021, las autoridades públicas centrales del país estaban alineadas al portal⁷².

31. Como se ha mencionado anteriormente, el procedimiento también debe respetar los derechos de los demás. Los Estados deben facilitar el acceso a la información, en particular a las personas y los grupos marginados o discriminados. Esto puede incluir el establecimiento de procedimientos para la prestación de asistencia, que abarquen desde la formulación de solicitudes de información hasta su entrega, con el fin de promover la igualdad de acceso a la información⁷³. La UNESCO informa de que, si bien 181 Estados han ratificado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aún queda mucho por hacer para proteger los derechos de las personas con discapacidad y para alentar la formulación de políticas y estrategias equitativas para todos y que fomenten la disponibilidad de tecnologías de la información y las comunicaciones y de información accesibles. Los análisis de la UNESCO demuestran que, de los 127 países con leyes de acceso a la información en vigor, 64 (solo el 50 %) mencionan la asistencia o alguna otra forma de consideración para las personas con discapacidad que solicitan información⁷⁴.

32. La aplicación efectiva del derecho de los niños a tener acceso a la información, consagrado en la Convención de los Derechos del Niño, es esencial para el disfrute de otros derechos particulares de la infancia, como el derecho a participar de acuerdo con la evolución de las facultades de los niños⁷⁵. Esos derechos de la infancia ponen de relieve la importancia de que las autoridades ayuden a la persona solicitante siempre que sea necesario. Sin embargo, cabe señalar que la obligación de ayudar a las personas que solicitan acceso a la información se aplica en general siempre que sea necesario. Por ejemplo, de acuerdo con el artículo 5, párrafo 1 del Convenio sobre Acceso a Documentos Públicos, las autoridades

⁶⁷ A/68/362, párr. 79.

⁶⁸ Art. 4, párr. 2.

⁶⁹ Véanse las contribuciones de Armenia, Eslovenia, la India, Noruega y Polonia.

⁷⁰ A/HRC/39/28, párr. 22.

⁷¹ Véanse el Convenio sobre Acceso a Documentos Públicos, art. 4, párr. 2; la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública, pág. 14; y la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información en África, principio 31, párr. 2.

⁷² Contribución de la India. Véase también la contribución de Noruega.

⁷³ A/HRC/39/28, párr. 22 c).

⁷⁴ Contribución de la UNESCO.

⁷⁵ El derecho del niño a ser escuchado impone a los Estados partes la obligación de revisar o modificar su legislación para introducir mecanismos que den acceso a los niños a la información pertinente; al apoyo adecuado en caso necesario; a la información sobre la consideración otorgada a las opiniones del niño; y a los procedimientos de denuncia, recursos o desagravio (véase la observación general núm. 12 (2009), párr. 48).

públicas “ayudarán al peticionario, tanto como razonablemente sea posible, a identificar el documento oficial solicitado”⁷⁶.

33. Según algunos instrumentos regionales, los Estados deben garantizar que la denegación de una solicitud de acceso a la información esté sujeta a revisión por un órgano imparcial establecido por ley o por un tribunal⁷⁷. Los Principios Globales sobre la Seguridad Nacional y el Derecho a la Información (Principios de Tshwane) establecen que los requisitos de prontitud y bajo costo deben aplicarse al proceso de revisión y que la autoridad independiente debe tener la competencia y recursos necesarios para garantizar una revisión efectiva, incluyendo pleno acceso a toda la información relevante, incluso si se trata de información clasificada⁷⁸. El tribunal u órgano competente deberá dar las razones de una denegación de acceso a la información al solicitante y deberá publicar las razones de tal denegación, basadas en hechos, y su análisis jurídico por escrito, excepto en circunstancias extraordinarias⁷⁹.

5. Supervisión independiente

34. La supervisión independiente constituye una importante salvaguardia contra el abuso. En las directrices para los Estados relativas a la aplicación efectiva del derecho a participar en los asuntos públicos se recomienda que los Estados establezcan mecanismos de supervisión independientes e imparciales encargados de vigilar la aplicación del derecho de acceso a la información e informar al respecto. Los informes de dicho mecanismo deben hacerse públicos⁸⁰. El establecimiento de mecanismos de supervisión independientes ha sido recomendado en las leyes modelo interamericana y africana sobre el acceso a la información⁸¹.

35. Aun cuando numerosos Estados han indicado en sus contribuciones al presente informe que han establecido mecanismos de supervisión, no parece haber una práctica uniforme en cuanto al tipo de instituciones o las facultades que se les confieren. En la Argentina, el seguimiento lo realiza la Agencia de Acceso a la Información Pública⁸². En las contribuciones, incluidas las de las instituciones nacionales de derechos humanos, se han detallado los tipos de instituciones y los comisionados o comisiones de información que, según se informa, participan en la supervisión en Armenia, Chile, Croacia, el Ecuador, la Federación de Rusia, la India, Maldivas y Portugal⁸³. En su examen de 2019 del indicador 16.10.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la UNESCO constató que los 17 Estados examinados habían informado de que contaban con órganos de supervisión⁸⁴.

⁷⁶ Véanse también la Ley Modelo de Acceso a la Información para África, pág. 24; la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, págs. 20 y 21; y la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información en África, principio 31, párr. 3.

⁷⁷ Véase el Convenio sobre Acceso a Documentos Públicos, art. 8, párr. 2, sobre el acceso a un procedimiento de revisión rápido y poco costoso. En la Ley Modelo de Acceso a la Información para África se expone el derecho a revisión interna, que es una nueva revisión por el mismo órgano que denegó la solicitud inicial (págs. 40 a 42), y otorga a un mecanismo de supervisión independiente la facultad para revisar denegaciones de acceso (págs. 56 y ss.). Véanse también los Principios de Tshwane, principio 26 c).

⁷⁸ Principio 26 a) y b).

⁷⁹ Convenio sobre Acceso a Documentos Públicos, art. 5, párr. 6; y los Principios de Tshwane, principio 26 d).

⁸⁰ A/HRC/39/28, párr. 22. Véanse también los Principios de Tshwane, principio 3; y UNESCO, “Impulsar el desarrollo sostenible mediante el acceso a la información: 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 Objetivos de Desarrollo Sostenible” (2019).

⁸¹ Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, págs. 31 y 32; y la Ley Modelo de Acceso a la Información para África, págs. 43 a 45.

⁸² Contribución de la institución nacional de derechos humanos de la Argentina.

⁸³ Contribuciones de Armenia, Chile, Croacia, el Ecuador, la Federación de Rusia, la India y Maldivas, así como de la institución nacional de derechos humanos de Portugal.

⁸⁴ Véase UNESCO, “Impulsar el desarrollo sostenible mediante el acceso a la información: 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 Objetivos de Desarrollo Sostenible” (2019), pág. 5.

36. En general, los instrumentos y mecanismos de derechos humanos exigen que las funciones de supervisión se basen en los principios de independencia y autonomía. Ello supone garantizar la autonomía institucional, es decir, asegurar que los órganos de supervisión sean independientes de los órganos que supervisan. A los órganos de supervisión se les deben conferir las competencias y facultades necesarias para dar seguimiento al cumplimiento de la normativa de acceso a la información y asignar recursos presupuestarios suficientes para que puedan llevar a cabo su función de manera efectiva⁸⁵.

6. Acceso a Internet como vehículo para promover el acceso a la información

37. El Consejo de Derechos Humanos ha reafirmado la importancia del acceso a Internet para la protección de los derechos humanos⁸⁶. Según el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, una Internet abierta y segura debería figurar entre los principales requisitos previos para el disfrute de la libertad de expresión⁸⁷. Como ha señalado la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Internet ofrece nuevas oportunidades para desarrollar políticas de transparencia proactiva y de difusión de informaciones e ideas de toda índole⁸⁸. El Comité de los Derechos del Niño ha destacado asimismo que el entorno digital, incluido Internet, ofrece nuevas oportunidades para hacer efectivos los derechos de los niños, incluido el derecho de acceso a la información⁸⁹.

38. Internet proporciona los medios para poner la información a disposición de las sociedades de formas sin precedentes y para facilitar en gran medida las búsquedas y solicitudes de información mediante el desarrollo de plataformas apropiadas. Con todo, la eficacia de esos medios depende en parte del grado de acceso de la población a Internet. Sigue habiendo grandes dificultades en este ámbito. Más de 4.000 millones de personas carecen de acceso regular a Internet, el 90 % de ellas en el mundo en desarrollo⁹⁰. El Consejo de Derechos Humanos ha expresado su preocupación por el hecho de que siguen existiendo muchas formas de brecha digital entre los países y las regiones y dentro de ellos, y ha reconocido la necesidad de cerrar la brecha, haciendo hincapié en que la brecha digital de género socava el pleno disfrute de los derechos humanos de las mujeres y las niñas⁹¹. En ese sentido, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha instado a los Estados a que tomen medidas específicas para garantizar que los grupos marginados puedan ejercer efectivamente sus derechos en línea⁹². Para superar la brecha es necesario desarrollar una infraestructura adecuada y contar con un compromiso financiero importante. A ese respecto, en una declaración de la que se hicieron eco el Consejo de Derechos Humanos y el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, el Panel de Alto Nivel sobre la Cooperación Digital ha hecho un llamamiento a favor de una mayor coordinación y apoyo internacionales para la conectividad digital⁹³.

39. Paralelamente, los Estados pueden estudiar medidas para paliar los efectos que el acceso inestable a Internet tiene sobre las personas. Por ejemplo, la experiencia que tienen muchas bibliotecas de facilitar el acceso al gobierno electrónico ofrece un posible modelo para garantizarle al público un acceso más amplio. Además, la Encuesta sobre Gobierno Electrónico 2020 pone de relieve que el acceso público a Internet en lugares como las

⁸⁵ Véanse la Ley Modelo de Acceso a la Información para África, págs. 45 y 46; la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, pág. 29; y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Specialized Supervisory Bodies for the Right to Access Public Information* (2016), párr. 89 (puede consultarse en: <https://www.oas.org/en/iachr/expression/docs/publications/AccessoEN.pdf>).

⁸⁶ Véase la resolución 47/16 del Consejo de Derechos Humanos.

⁸⁷ Véanse A/HRC/44/49, párr. 24; y A/HRC/29/32, párr. 11. Véase también A/HRC/17/27.

⁸⁸ Véase Estándares para una Internet libre, abierta e incluyente, párr. 175.

⁸⁹ Observación general núm. 25 (2021), párrs. 3 y 50.

⁹⁰ Véase <https://www1.undp.org/content/brussels/en/home/sustainable-development-goals/goal-9-industry-innovation-and-infrastructure.html>.

⁹¹ Resolución 47/16 del Consejo de Derechos Humanos.

⁹² Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información en África, principio 37 párr. 4.

⁹³ Panel de Alto Nivel sobre la Cooperación Digital, “La era de la interdependencia digital” (junio de 2019); A/HRC/44/49, párr. 29; y resolución 47/16 del Consejo de Derechos Humanos.

bibliotecas y las instituciones educativas puede ayudar a que un mayor número de personas utilicen los servicios de gobierno electrónico al reducir los costos de conectividad para los usuarios⁹⁴.

B. Creación de capacidad y otras medidas para garantizar una aplicación efectiva

40. El fomento de la capacidad de las autoridades públicas, el reforzamiento de la sociedad civil y el fortalecimiento de la capacidad de las personas para ejercer sus derechos revisten una importancia crucial para la promoción del derecho de acceso a la información.

1. Reforzamiento de la administración pública

41. El fomento de la capacidad de las autoridades públicas es esencial para promover el cumplimiento del derecho de acceso a la información⁹⁵. Esto significa crear una cultura de apertura y transparencia en el sector público y tomar medidas para que la población, los representantes de la sociedad civil y los periodistas puedan ejercer el derecho de acceso a la información y otros derechos conexos.

42. Se han realizado importantes iniciativas encaminadas a ayudar a los Estados a promover y desarrollar una cultura de transparencia. A ese respecto, la UNESCO ha informado sobre los programas que se han puesto en marcha, incluso en colaboración con organizaciones regionales, destinados a capacitar a los funcionarios públicos en las normas de acceso a la información. En Sudáfrica, la UNESCO ha capacitado a comisionados de información y su personal procedente de diferentes países de África. En Sudán del Sur, la organización prestó asistencia para fomentar la capacidad de la comisión de información para elaborar manuales de capacitación sobre acceso a la información. En Samoa, la UNESCO puso en marcha un proyecto de promoción para redactar una política que conducirá a la elaboración de legislación en materia de acceso a la información. La UNESCO también informa de que ha reforzado el enfoque de estado de derecho y la aplicación del acceso a la información mediante el fomento de la capacidad de la judicatura, en particular mediante la capacitación, durante el último decenio, de 15.000 miembros del poder judicial en América Latina, también en colaboración con la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La UNESCO puso en marcha un curso en línea masivo y abierto sobre normas internacionales y africanas en materia de libertad de expresión para la judicatura en África. Gracias al programa organizado en colaboración con la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, se logró capacitar a cerca de 2.000 jueces, fiscales, abogados y representantes de la sociedad civil en normas internacionales y regionales de libertad de expresión y acceso a la información⁹⁶.

43. En el plano nacional, los mecanismos independientes, como las instituciones nacionales de derechos humanos, los defensores del pueblo parlamentarios, las entidades fiscalizadoras superiores y los comisionados de información, poseen una considerable capacidad potencial para supervisar el cumplimiento de las normas de acceso a la información, presentar informes y formular recomendaciones. Por ejemplo, en la Argentina y Honduras se llevaron a cabo iniciativas de capacitación sobre acceso a la información y la transparencia⁹⁷. En Chile, el Consejo para la Transparencia puso en marcha una serie de sesiones de capacitación para estudiantes de nivel primario, secundario y terciario⁹⁸. Se informa de que las organizaciones de la sociedad civil también contribuyen a la capacitación de los funcionarios públicos en derecho de acceso a la información mediante la producción de material didáctico⁹⁹. A fin de que las iniciativas de capacitación tengan el máximo efecto,

⁹⁴ Véase también la contribución de la Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas.

⁹⁵ Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, pág. 33; y el Convenio sobre Acceso a Documentos Públicos, art. 9.

⁹⁶ Contribución de la UNESCO.

⁹⁷ Contribuciones de la Argentina y Honduras.

⁹⁸ Contribución de Chile.

⁹⁹ Véase Artículo 19, *Manual de capacitación en libertad de información para funcionarios públicos*.

deben complementarse con un compromiso político con la transparencia y la apertura y ser seguidas de nuevas medidas de creación de capacidad en toda la administración pública.

2. Reforzamiento de la sociedad civil

44. El papel que desempeñan los periodistas, los medios de comunicación y los defensores de los derechos humanos reviste una importancia crucial para el acceso a la información¹⁰⁰. La organización no gubernamental Article 19: International Centre against Censorship ha informado sobre la capacitación de las comunidades locales en la aplicación de las leyes nacionales de acceso a la información. Por ejemplo, se informa de que en Bangladesh las comunidades locales han aplicado la ley de acceso a la información para proteger su derecho a un medio ambiente sano y sostenible, exigiendo que las autoridades rindan cuentas de las violaciones de las normas ambientales nacionales¹⁰¹. En el Brasil, las comunidades rurales se han valido de las leyes en la materia para recabar información sobre las fuentes de suministro de agua, los programas de agua, la cantidad de dinero que se ha destinado al suministro de agua y cómo se ha gastado, el número de camiones cisterna de agua en funcionamiento y los resultados de las pruebas de calidad del agua en una zona determinada¹⁰². En Indonesia, las comunidades locales de distritos desfavorecidos han hecho uso de la ley nacional de libertad de información para obtener información sobre las ayudas a la educación y para participar en la toma de decisiones relativas a los fondos que se destinan a la educación y en el seguimiento del uso de esos fondos¹⁰³.

45. A fin de garantizar la aplicación efectiva del derecho de acceso a la información, es preciso seguir trabajando en el fortalecimiento de la capacidad de las personas para ejercer ese derecho. Los Estados deben llevar a cabo y promover actividades de sensibilización y creación de capacidad, centrándose en particular en las organizaciones profesionales y de la sociedad civil, como las organizaciones de periodistas, de los pueblos indígenas y de las comunidades locales. A medida que va aumentando la información disponible en línea, los Estados deben apoyar medidas para mejorar la alfabetización en el uso de datos y crear mayor conciencia sobre la disponibilidad, pertinencia y posibles usos de la información del sector público. Al parecer, ya se realizan algunas iniciativas de ese tipo. Por ejemplo, algunas bibliotecas han organizado los denominados *hackathons*, en los que se dan cita expertos y especialistas, entre otros interesados, para encontrar soluciones creativas a los problemas en base a los datos disponibles y crear mayor conciencia sobre el valor de los datos abiertos¹⁰⁴.

C. Acceso a la información y la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19)

46. En su resolución 74/306 sobre una respuesta global y coordinada a la pandemia de COVID-19, la Asamblea General reconoció la importancia de la libre circulación de la información y los conocimientos, en particular mediante la difusión de información exacta, clara y de base científica y empírica. En su informe titulado “Nuestra Agenda Común”, el Secretario General señaló asimismo que una de las enseñanzas clave de la pandemia de COVID-19 era la importancia del Estado en cuanto fuente de información, bienes y servicios fiables, y pidió que se elaborara un código de conducta mundial que promueva la integridad en la información pública¹⁰⁵. Como ha observado el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, las amenazas para la salud pública refuerzan los argumentos a favor de la transparencia en la administración pública, puesto que solo cuando se conoce todo el alcance de la amenaza que

¹⁰⁰ “Nota orientativa de las Naciones Unidas sobre la protección y promoción del espacio cívico” (septiembre de 2020).

¹⁰¹ Contribución de Article 19.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ Contribución de la Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas.

¹⁰⁵ A/75/982, párrs. 22 y 26.

supone la enfermedad pueden los individuos y sus comunidades tomar las decisiones personales y de salud pública adecuadas.¹⁰⁶

47. Los Estados y los gobiernos locales, así como las organizaciones internacionales, han emitido una serie de recomendaciones de políticas sobre la manera en que los Estados deberían mantener informada a su población durante la pandemia, conforme a sus obligaciones en materia de derechos humanos¹⁰⁷. En ese sentido, los Estados deben informar pública y periódicamente sobre los efectos de la pandemia. Ello incluye la información sobre los efectos directos de la pandemia y el virus, incluidos los datos epidemiológicos de forma anónima, de acuerdo con el derecho a la privacidad. Los Estados deben garantizar que toda restricción que se imponga a los derechos por razones de salud pública se ajuste plenamente al derecho internacional de los derechos humanos. Los Estados también deben evaluar el efecto de esas medidas en los derechos de las personas, especialmente en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. También debe publicarse información relativa a los recursos médicos disponibles, en particular los hospitales, la dotación de personal y el equipo médico; los centros de prueba y los laboratorios de procesamiento; y los proveedores de vacunas y los acuerdos de suministro, así como las dosis disponibles. Además, se debe incluir información sobre el gasto, incluido el gasto de emergencia relacionado con la pandemia.

48. Los Estados han tomado de hecho diversas medidas para mantener a la población informada sobre la enfermedad y las medidas de respuesta adoptadas¹⁰⁸. Según informaciones, algunos Estados han creado sitios web dedicados a publicar y actualizar continuamente información sobre la pandemia, han celebrado sesiones informativas periódicas para la prensa, han producido publirreportajes y han participado intensamente en las redes sociales¹⁰⁹. Los Estados también deberían considerar la posibilidad de fomentar iniciativas para proporcionar información precisa, como la campaña “*Verified*” (Verificado) de las Naciones Unidas, que se propone suministrar hechos e información objetiva a los espacios digitales en medio de la pandemia de COVID-19¹¹⁰.

49. Las medidas destinadas a mantener informado al público deben proporcionar información de manera accesible, en particular para las poblaciones vulnerables. La Federación Mundial de Sordos ha informado de que, durante la pandemia de COVID-19, más de 100 países ofrecieron servicios de interpretación en lengua de señas nacional durante los anuncios públicos sobre la pandemia, si bien la calidad de la interpretación fue desigual¹¹¹.

50. Algunos Estados han introducido medidas para mejorar la forma en que se comunica a los niños la información sobre la pandemia, los riesgos que ella supone y las respuestas del gobierno. Por ejemplo, el Parlamento de Finlandia transmitió un programa de televisión en directo durante el cual los niños pudieron dirigir preguntas a la Primera Ministra y a otros miembros del Gobierno. Según se informa, la Autoridad Independiente para la Infancia y la Adolescencia de Italia ha elaborado una guía sobre cómo explicar a los niños los riesgos y las recomendaciones durante la pandemia de COVID-19¹¹².

51. Si bien las autoridades deben tramitar las solicitudes de acceso a la información sin demora, las circunstancias derivadas de la pandemia pueden dificultar su capacidad para actuar con rapidez¹¹³. No obstante, esas circunstancias no eximen de la obligación de respetar el derecho de acceso a la información. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que se debe dar prioridad a las solicitudes de acceso a la información

¹⁰⁶ A/HRC/44/49, párr. 20.

¹⁰⁷ ACNUDH, “Directrices relativas a la COVID-19”, 13 de mayo de 2020. Véanse también UNESCO, “El derecho a la información en tiempos de crisis” (2020) y https://www.ohchr.org/Documents/Events/COVID-19_Guidance.pdf.

¹⁰⁸ Véase A/HRC/44/49, párr. 22.

¹⁰⁹ Véase la contribución del Ecuador.

¹¹⁰ Naciones Unidas, “La ONU lanza una nueva campaña contra la desinformación sobre la COVID-19 por medio de ‘primeros respondedores digitales’”, 27 de mayo de 2020. Véase también <https://shareverified.com/>.

¹¹¹ Contribución de la Federación Mundial de Sordos.

¹¹² Contribución de Child Rights Connect.

¹¹³ Contribución de la Asociación por los Derechos Civiles.

relacionadas con la emergencia de salud pública. En los casos de postergación de los plazos de solicitudes de información en asuntos no vinculados a la pandemia, los Estados deberán fundamentar la negativa, establecer un espacio temporal para cumplir la obligación y admitir la apelación de estas resoluciones¹¹⁴.

52. Cuando se declara un estado de emergencia de manera compatible con el derecho internacional de los derechos humanos, los Estados deben informar a la población, en particular a los más afectados, del alcance sustantivo, territorial y temporal de la aplicación del estado de emergencia y sus medidas conexas. Debe comunicarse rápidamente un volumen suficiente de información sobre la legislación y las medidas de emergencia en todas las lenguas oficiales del Estado y en tantas otras lenguas habladas en el país como sea posible, y esto debe hacerse de una forma accesible, de modo que la población en general esté informada de las nuevas normas legales y pueda conducirse en consonancia con ellas¹¹⁵.

IV. Conclusiones y recomendaciones

53. **El derecho de acceso a la información goza de reconocimiento universal. Como se indica en el presente informe, existen abundantes orientaciones normativas y buenas prácticas para diseñar, ajustar y modificar los marcos jurídicos nacionales en consonancia con el derecho internacional de los derechos humanos y permitir formas eficaces de facilitar el acceso a la información.**

54. **A pesar de las orientaciones existentes, la aplicación sigue a la zaga en muchos aspectos. Son especialmente preocupantes las restricciones indebidas al derecho de acceso a la información, en particular las que se basan en motivos de seguridad nacional excesivamente amplios o vagamente formulados, que no cumplen los requisitos de necesidad ni proporcionalidad y que ponen en peligro el disfrute práctico del derecho. Del mismo modo, aún queda mucho por hacer para garantizar que los Estados apliquen las políticas y estrategias de forma equitativa para todos y que fomenten el acceso efectivo a la información por parte de todas las personas y grupos. Se requieren esfuerzos renovados de los Estados para promover un gobierno más abierto e inclusivo mediante la publicación proactiva de información y el fortalecimiento de la capacidad de las personas para ejercer sus derechos.**

55. **Para garantizar el respeto y la protección del derecho de acceso a la información y para que los marcos normativos nacionales fomenten el acceso a la información en poder de las entidades públicas:**

a) **Los Estados deben garantizar que el derecho de acceso a la información esté reconocido en sus leyes y deben proteger y aplicar ese derecho de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos. Las restricciones a ese derecho deben respetar los requisitos de legalidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación;**

b) **El procedimiento de solicitud de información debe ser fácil y debe permitir una tramitación justa y rápida, sin menoscabar los derechos de los demás. Los Estados deben facilitar el acceso a la información, en particular a las personas y grupos marginados o discriminados. Esto puede incluir el establecimiento de procedimientos de prestación de asistencia para la formulación de solicitudes de información;**

c) **Los Estados deben garantizar procedimientos efectivos de revisión por los tribunales u otros órganos imparciales establecidos por ley en los casos en que el acceso a la información haya sido denegado, y deben crear mecanismos para la supervisión independiente del cumplimiento del derecho de acceso a la información;**

¹¹⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, resolución 1/2020, párr. 32.

¹¹⁵ ACNUDH, “Las medidas de emergencia y el COVID-19: orientaciones”, 27 de abril de 2020. Véanse también [A/HRC/44/49](#), párr. 22; y resolución 74/306 de la Asamblea General.

d) Los Estados deben publicar proactivamente información de interés público de manera constante y de forma accesible, muy en especial sobre la pandemia de COVID-19 y sobre las medidas adoptadas para hacerle frente. Siempre que sea posible, la información debe publicarse en formatos que permitan su reutilización por parte de terceros. Los progresos realizados en la publicación proactiva deben incluirse en los informes de los Estados sobre el cumplimiento del indicador 16.10.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible;

e) Los Estados deben redoblar sus iniciativas de creación de capacidad, dar muestras de compromiso político con la apertura y la transparencia en la administración pública y garantizar la adecuada capacitación del personal del sector público. También deben apoyar las iniciativas de creación de capacidad que llevan a cabo los actores de la sociedad civil, entre otros;

f) Los Estados deben valerse de las soluciones en línea para garantizar el acceso a la información y adoptar medidas eficaces, incluso mediante la cooperación internacional, para garantizar el acceso de todos a Internet sin discriminación, conscientes de que las tecnologías digitales facilitan la gestión rápida de la información y transforman por completo las posibilidades de acceso a esta.
