

CAPÍTULO 2

ESTÁNDARES SOBRE EL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE VIOLENCIA Y DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS MUJERES

ESTÁNDARES SOBRE EL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE VIOLENCIA Y DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS MUJERES

10. El derecho de acceso a la información ha sido ampliamente desarrollado en el Sistema Interamericano¹⁸, estableciendo una serie de estándares relativos al contenido y alcance del derecho, los principios rectores del mismo, los requisitos para restringirlo y las obligaciones estatales que conlleva. Los Estados Miembros de la OEA también han afirmado en distintas ocasiones su compromiso de adoptar medidas legales y de política pública necesarias para garantizar el derecho al acceso a la información en sus jurisdicciones¹⁹.
11. A continuación, la CIDH examinará brevemente estos estándares y desarrollará en mayor detalle los aspectos particulares del derecho de acceso a la información como instrumento esencial para garantizar los derechos de las mujeres a vivir libres de violencia y discriminación, el derecho de acceso a la justicia y la perspectiva interseccional en el tratamiento de la violencia y la discriminación.

¹⁸ Ver, por ejemplo, CIDH, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, Segunda Edición, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 7 de marzo de 2011.

¹⁹ Véase, por ejemplo, Asamblea General de la OEA, Resoluciones AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03) de 10 de junio de 2003; AG/RES. 2057 (XXIV-O/04) de 8 de junio de 2004, AG/RES. 2121 (XXXV-O/05) de 7 de junio de 2005; AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06) de 6 de junio de 2006, AG/RES. 2288 (XXXVII-O/07) de 5 de junio de 2007, AG/RES. 2418 (XXXVIII-O/08) de 3 de junio de 2008, AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09) de 4 de junio de 2009, AG/RES. 2607 (XL-O/10) de 8 de junio de 2010, AG/RES. 2661 (XLI-O/11) de 7 de junio de 2011, AG/RES. 2727 (XLII-O/12) de 4 de junio de 2012, y AG/RES. 2811 (XLIII-O/13) de 6 de junio de 2013.

A. *Contenido y alcance del derecho de acceso a la información*

12. El acceso a la información es un derecho humano protegido por el artículo 13 de la Convención Americana. Según fue establecido por la Corte Interamericana en el caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile*:

el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto²⁰.

13. A través de esta sentencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se convirtió en el primer tribunal internacional en reconocer que el derecho de acceso a la información pública es un derecho humano fundamental, protegido por tratados de derechos humanos que obligan a los países a respetarlo. Como ha reconocido la CIDH, desde entonces los países de la región han avanzado en el reconocimiento jurídico del derecho y el establecimiento de procedimientos y órganos encargados de protegerlo y garantizarlo. No obstante, la CIDH ha insistido en la necesidad de divulgar los alcances y posibilidades de este derecho ya que, en la práctica, solo se exigen y protegen los derechos que se conocen.
14. Los sistemas internacionales de derechos humanos han destacado ampliamente el hecho de que el acceso a la información posee un carácter facilitador del ejercicio de otros derechos humanos, es decir, el acceso a la información es, en muchos casos, imprescindible para que las personas puedan hacer efectivos otros derechos²¹. En este sentido, la CIDH considera que el acceso a la información es un presupuesto de exigibilidad y ejercicio de otros derechos humanos.

²⁰ Corte IDH. Caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, Serie C No. 151, párr. 77.

²¹ En el marco del sistema interamericano, ver, por ejemplo: CIDH. *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, Segunda Edición, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 7 de marzo de 2011, párr. 4; CIDH, *Acceso a la información en materia reproductiva desde una perspectiva de derechos humanos*, 22 de noviembre de 2011, párr. 1, 26, 31. En el marco del sistema de Naciones Unidas, ver, por ejemplo: Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue*, 4 de septiembre de 2013, U.N. Doc. A/68/362, párr. 19.

15. En los términos establecidos por el artículo 13 de la Convención Americana, toda persona tiene derecho a solicitar acceso a la información. En tal sentido, la Corte Interamericana ha precisado que no es necesario acreditar un interés directo ni una afectación personal para obtener la información en poder del Estado²², excepto en los casos en que se aplique una legítima restricción permitida por la Convención Americana, en los términos que se explican más adelante. En este sentido, la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública²³ adoptada por la Asamblea General de la OEA establece que toda persona que solicite acceso a la información pública en los términos de dicha ley tendrá “el derecho a realizar solicitudes de información en forma anónima [y] a solicitar información sin tener que justificar las razones por las cuales se solicita la información”²⁴.
16. Con respecto a los sujetos obligados a garantizar el derecho de acceso a la información, la CIDH y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha precisado que:

el derecho de acceso a la información genera obligaciones para todas las autoridades públicas de todas las ramas del poder y de los órganos autónomos, de todos los niveles de gobierno. Este derecho también vincula a quienes cumplen funciones públicas, presten servicios públicos o ejecuten, en nombre del Estado, recursos públicos. Respecto de estos últimos, el derecho de acceso obliga a suministrar información exclusivamente respecto al manejo de los recursos públicos, la satisfacción de los servicios a su cargo y el cumplimiento de las funciones públicas mencionadas²⁵.
17. Asimismo, la CIDH ha señalado que el objeto del derecho a acceso a la información consiste en “toda la información que está bajo custodia, administración o tenencia del Estado; la información que el Estado produce o que está obligado a producir; la información que está bajo poder de quienes administran los servicios y los fondos públicos, únicamente respecto de dichos servicios o fondos; y la información que el Estado capta, y la que está obligado a recolectar en cumplimiento de sus funciones”²⁶.

²² Corte IDH. Caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, Serie C No. 151, párr. 77; 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. 197.

²³ OEA, Ley modelo interamericana sobre acceso a la información pública, AG/RES. 2607 (XL-O/10), Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 8 de junio de 2010.

²⁴ OEA, Ley modelo interamericana sobre acceso a la información pública, AG/RES. 2607 (XL-O/10), Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 8 de junio de 2010, párr. 5.e.

²⁵ CIDH, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, Segunda Edición, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 7 de marzo de 2011, párr. 19.

²⁶ CIDH, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, Segunda Edición, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 7 de marzo de 2011, párr. 21.

18. Por último, la Comisión ha definido las diversas obligaciones a cargo del Estado que genera el derecho de acceso a la información: la obligación de responder de manera oportuna, completa y accesible a las solicitudes que sean formuladas; la obligación de contar con un recurso que permita la satisfacción del derecho de acceso a la información; la obligación de contar con un recurso judicial idóneo y efectivo para la revisión de las negativas de entrega de información; la obligación de transparencia activa; la obligación de producir o capturar información; la obligación de generar una cultura de transparencia; la obligación de implementación adecuada de las normas sobre acceso a la información y la obligación de adecuar el ordenamiento jurídico a las exigencias de este derecho²⁷.
19. La Comisión considera importante clarificar que estos principios y obligaciones son pertinentes al alcance del derecho de acceso a la información bajo la Declaración Americana. La Comisión ha reconocido en el pasado que el derecho de acceso a la información se encuentra comprendido en varias disposiciones de la Declaración Americana – en particular el artículo IV – y que puede verse implicado en casos de violencia contra las mujeres²⁸. Esto tiene una relevancia particular para los Estados Miembros de la OEA que no han ratificado la Convención Americana o que han denunciado la misma²⁹.
20. La Comisión aprovecha esta oportunidad para reiterar que la Declaración Americana es una fuente de obligaciones internacionales para todos los Estados Miembros de la OEA³⁰. Estas obligaciones emanan de los deberes pertinentes a los derechos humanos de los Estados Miembros bajo la Carta de la OEA³¹. Los Estados Miembros han acordado que el contenido de los principios generales de la Carta de la OEA está incorporado y es definido por la Declaración Americana, así como el estatus jurídico consuetudinario de los derechos protegidos por muchas de las disposiciones básicas de la Declaración³².

²⁷ CIDH, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, Segunda Edición, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 7 de marzo de 2011, párrs. 23-44.

²⁸ CIDH, *Derecho a la verdad en América*, OEA/Ser.L/V/II.152 Doc. 2, 13 de agosto de 2014, párr. 34; CIDH, Informe No. 80/11, Fondo, Caso 12.626, *Jessica Lenahan (Gonzales) y otros* (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párrs. 181-198.

²⁹ Un grupo de 23 Estados Miembros de la OEA han ratificado la Convención Americana y todavía son parte de este instrumento. Véase, Tabla, Estado de Ratificaciones y Firmas, Convención Americana de Derechos Humanos, disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm

Dos Estados Miembros de la OEA han denunciado la Convención Americana: Trinidad y Tobago en mayo de 1999 y Venezuela en septiembre de 2013. Véase, Comunicados de Prensa disponibles en: <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/1998/Comunicados.10-14.htm> y <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/064.asp>

³⁰ Véase Corte IDH. *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989. Serie A No. 10, párr. 45 (La Corte sostuvo que, “para los Estados miembros de la Organización, la Declaración es el texto que define los derechos humanos referidos en la Carta”).

³¹ Carta de la Organización de los Estados Americanos, artículos 3, 16, 51.

³² CIDH, Informe No. 80/11, Fondo, Caso 12.626, *Jessica Lenahan (Gonzales) y otros* (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párr. 115.

21. La Declaración Americana es parte del marco de derechos humanos establecido por los Estados Miembros de la OEA, el cual se refiere a las obligaciones y responsabilidades de los Estados, y les exige el abstenerse de respaldar, tolerar o participar en actos u omisiones que vulneren sus compromisos en materia de derechos humanos. Al constituir la Declaración fuente de obligaciones internacionales, los Estados deben implementar en la práctica, dentro de su jurisdicción, los derechos en ella establecidos³³. Uno de ellos es el derecho a la investigación, opinión, expresión y difusión del pensamiento bajo el artículo IV de la Declaración, el cual protege el derecho de acceso a la información. En el proceso de elaborar el contenido y la interpretación del artículo IV de la Declaración Americana, la Comisión considera apropiado el tomar en cuenta el artículo 13(1) de la Convención Americana y los pronunciamientos del sistema interamericano sobre el acceso a la información. Como ha sido indicado en el pasado, la Convención Americana representa una expresión autorizada de los principios contenidos en la Declaración Americana³⁴. En este sentido, pese a que la Comisión no aplica la Convención Americana en relación a Estados Miembros que no son parte de dicho tratado, sus disposiciones son relevantes para informar la interpretación de las disposiciones de la Declaración³⁵.

B. Principios rectores del derecho de acceso a la información

22. La CIDH ha señalado que para garantizar el ejercicio pleno y efectivo del derecho de acceso a la información, la gestión estatal debe regirse por los principios de máxima divulgación y de buena fe³⁶.

³³ Véase, como referencia, el Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1979), artículo 1, el cual establece que la Comisión fue creada “para promover la observancia y la defensa de los derechos humanos” y define los derechos humanos como los formulados en la Declaración Americana y en la Convención Americana. Véase también, Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 29 (d), el cual dispone que ninguna disposición de la Convención será interpretada en el sentido de “excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza”. Véase también, Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009), artículos 51 y 52, los cuales habilitan a la Comisión para recibir y examinar peticiones en que se alegue la violación de derechos consagrados en la Declaración Americana en relación con los Estados miembros de la OEA que no son partes de la Convención Americana.

³⁴ CIDH, *Mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en Columbia Británica, Canadá*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 30/14, 21 de diciembre de 2014, párr. 110.

³⁵ CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el marco del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado*, OEA/Ser.L./V/II.106, Doc. 40, rev. febrero 28, 2000, párr. 38.

³⁶ CIDH. *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, Segunda Edición, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 7 de marzo de 2011, párr. 8.

23. El principio de máxima divulgación ordena diseñar un régimen jurídico en el cual la transparencia y el derecho de acceso a la información sean la regla general sometida a estrictas y limitadas excepciones³⁷. En similar sentido, el principio 4 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión adoptada por la Comisión Interamericana establece que “El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas”³⁸.
24. En igual sentido, la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública tiene fundamento en el principio de máxima divulgación, “de tal manera que cualquier información en manos de instituciones públicas sea completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro y preciso régimen de excepciones, las que deberán estar definidas por ley y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática”³⁹.
25. Según ha sostenido la CIDH, del principio de máxima divulgación se derivan las siguientes consecuencias: “(1) el derecho de acceso a la información debe estar sometido a un régimen limitado de excepciones, el cual debe ser interpretado de manera restrictiva, de forma tal que se favorezca el derecho de acceso a la información: (2) toda decisión negativa debe ser motivada y, en este sentido, corresponde al Estado la carga de probar que la información solicitada no puede ser revelada; y (3) ante una duda o vacío legal, debe primar el derecho de acceso a la información”⁴⁰.
26. Por su parte, el principio de buena fe establece que:

para garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información resulta esencial que los sujetos obligados por este derecho actúen de buena fe, es decir, que interpreten la ley de manera tal que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso, que aseguren la estricta aplicación del derecho, brinden los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, promuevan una cultura de transparencia, coadyuven a transparentar la gestión pública, y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional. Es decir, que realicen las acciones necesarias con el fin

³⁷ CIDH. *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, Segunda Edición, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 7 de marzo de 2011, párr. 10.

³⁸ Comité Jurídico Interamericano, CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), *Principios sobre el derecho de acceso a la información*, 7 de agosto de 2008. Disponible en: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf

³⁹ OEA, Ley modelo interamericana sobre acceso a la información pública, AG/RES. 2607 (XL-O/10), Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 8 de junio de 2010, párr. 2.

⁴⁰ CIDH. *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, Segunda Edición, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 7 de marzo de 2011, párr. 10.

de que sus actuaciones aseguren la satisfacción del interés general y no defrauden la confianza de los individuos en la gestión estatal⁴¹.

27. Por otra parte, la CIDH considera que la garantía de un ejercicio pleno y efectivo del derecho de acceso a la información para las mujeres en materia de violencia y discriminación exige, además de la aplicación de los principios recién señalados, que los Estados orienten su actuar sobre la base del principio de igualdad y no discriminación, que constituye el eje central del sistema interamericano de derechos humanos⁴².
28. Al respecto, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión contempla que “[t]odas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, sexo, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.
29. Asimismo, la CIDH ha sostenido que “el derecho de acceso a la información se constituye como herramienta legal para alcanzar la transparencia de los actos del Estado como así también como medio de fiscalización y participación efectiva de todos los sectores de la sociedad sin discriminación. Propiciar y promover el acceso a la información de los sectores más empobrecidos de las sociedades del hemisferio habilitaría su participación activa e informada sobre el diseño de políticas y medidas públicas que afectan directamente sus vidas”.

C. Restricciones al derecho de acceso a la información

30. El derecho de acceso a la información no es un derecho absoluto, sino que puede estar sujeto a limitaciones. Tales limitaciones deben dar cumplimiento estricto a los requisitos derivados del artículo 13.2 de la Convención Americana, esto es, condiciones de carácter excepcional, consagración legal, objetivos legítimos, necesidad y proporcionalidad⁴³.
31. El carácter excepcional de las limitaciones al derecho de acceso a la información es una consecuencia del principio de máxima divulgación. Al respecto, la CIDH ha sostenido que en virtud de este principio, “la ley debe garantizar que el acceso a la información pública sea efectivo y lo más amplio posible; y en caso de contemplar excepciones, éstas no deben convertirse en la práctica en la regla

⁴¹ CIDH. *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, Segunda Edición, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 7 de marzo de 2011, párr. 15.

⁴² CIDH, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, 20 de enero de 2007, párr. 23.

⁴³ CIDH. *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, Segunda Edición, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 7 de marzo de 2011, párr. 45.

general. Asimismo, el régimen de excepciones debe ser interpretado de manera restrictiva y toda duda debe resolverse a favor de la transparencia y el acceso”⁴⁴.

32. Del mismo modo, las limitaciones al derecho de acceso a la información deben estar previa y expresamente fijadas en la ley, y su consagración debe ser lo suficientemente clara y precisa como para no permitir un nivel excesivo de discrecionalidad a los funcionarios que decidan si se divulga o no la información.⁴⁵ De acuerdo a la interpretación dada por la Corte Interamericana, la expresión “ley” en este contexto –así como en todos los casos en que la Convención Americana utiliza dicha expresión a propósito de las restricciones que ella misma autoriza respecto de cada uno de los derechos protegidos– debe entenderse como “norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes”⁴⁶.
33. Por otra parte, las leyes que establecen limitaciones al derecho de acceso a la información pública deben responder expresamente a alguno de los objetivos permitidos por el artículo 13.2 de la Convención Americana, esto es, asegurar “el respeto a los derechos o a la reputación de los demás” o bien “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”. El alcance de estos conceptos debe ser definido en forma clara y precisa, y acorde con el significado de los mismos en una sociedad democrática.⁴⁷
34. Además, toda limitación que se imponga al derecho de acceso a la información pública debe resultar necesaria en una sociedad democrática para satisfacer un interés público legítimo. Al respecto, la CIDH ha señalado:

Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, se debe escoger la que restrinja en menor escala el derecho protegido, y la restricción debe (i) ser conducente para alcanzar su logro; (ii) ser proporcional al interés que la justifica; e (iii) interferir en la menor medida posible en el ejercicio efectivo del derecho. Específicamente, en relación con el requisito de proporcionalidad, la CIDH ha establecido que cualquier restricción en el acceso a la información en poder del Estado, para ser compatible con la Convención Americana, debe superar una prueba de proporcionalidad en tres pasos: (a) debe estar relacionada con uno de los objetivos legítimos que la justifican; (b) debe demostrarse que la divulgación de la información

⁴⁴ CIDH. *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, Segunda Edición, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 7 de marzo de 2011, párr. 48.

⁴⁵ CIDH. *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, Segunda Edición, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 7 de marzo de 2011, párr. 49; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Transcritos en: *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, Serie C No. 151, párr. 58 f).

⁴⁶ Corte IDH. *La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 38.

⁴⁷ CIDH. *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, Segunda Edición, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 7 de marzo de 2011, párr. 52.

efectivamente amenaza con causar un perjuicio sustancial a ese objetivo legítimo; y (c) debe demostrarse que el perjuicio al objetivo es mayor que el interés público en contar con la información⁴⁸.

35. Conjuntamente con los requisitos señalados, “en caso que exista un motivo permitido por la Convención Americana para que el Estado limite el acceso a la información bajo su poder, la persona que solicita el acceso debe recibir una respuesta fundamentada sobre la negativa que le permita conocer las razones precisas por las cuales el acceso no es posible”⁴⁹.
36. Sobre la legitimidad de las restricciones, los órganos del sistema interamericano han enfatizado que tanto las víctimas y sus familiares como la sociedad en su conjunto tienen derecho a conocer la información sobre graves violaciones de derechos humanos que repose en los archivos del Estado, incluso, si tales archivos se encuentran en las agencias de seguridad o en dependencias militares o de policía. La Corte Interamericana ha señalado que resulta esencial que “los poderes públicos actúen de buena fe y realicen diligentemente las acciones necesarias para asegurar la efectividad de ese derecho, especialmente cuando se trata de conocer la verdad de lo ocurrido en casos de violaciones graves de derechos humanos [...]”⁵⁰. Al respecto, ha precisado que no puede quedar en manos de la institución acusada de cometer violaciones masivas de derechos humanos decidir si la información existe o no, y si la hace pública o no. En ese tenor, ha considerado que el Estado no puede liberarse de sus obligaciones alegando simplemente que la información requerida sobre violaciones masivas de derechos humanos cometidas en el pasado fue destruida. Por el contrario, el Estado tiene la obligación de buscar esa información por todos los medios posibles⁵¹. En tal sentido, la Ley Modelo Interamericana dispone que las excepciones al acceso de información pública “no deberán aplicarse en casos de graves violaciones de derechos humanos o de delitos contra la humanidad”⁵².
37. Con respecto al derecho a la verdad, la Corte y la Comisión han establecido que se encuentra vinculado de forma estrecha con el acceso a la información y a la justicia⁵³. El derecho a la verdad tiene dos dimensiones. Una primera dimensión,

⁴⁸ CIDH. *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, Segunda Edición, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 7 de marzo de 2011, párr. 53.

⁴⁹ CIDH. *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, Segunda Edición, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 7 de marzo de 2011, párr. 55; Corte IDH. Caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, Serie C No. 151, párr. 77; Corte IDH. Caso *Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 24 de noviembre de 2010, Serie C No. 219, párr. 230.

⁵⁰ 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. 211.

⁵¹ 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. 211.

⁵² OEA, Ley modelo interamericana sobre acceso a la información pública, AG/RES. 2607 (XL-O/10), Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 8 de junio de 2010, párr. 44.

⁵³ CIDH, *Derecho a la verdad en América*, OEA/Ser.L/V/II.152 Doc. 2, 13 de agosto de 2014, párr. 69.

como fue anteriormente señalado, es el “derecho de las víctimas y sus familiares a conocer la verdad con respecto a los hechos que dieron lugar a graves violaciones de los derechos humanos, así como el derecho a conocer la identidad de quienes participaron en ellos”⁵⁴. La segunda dimensión es que este derecho no sólo corresponde a las víctimas y sus familiares, sino también a la sociedad en su conjunto, lo cual implica que “toda la sociedad tiene el irrenunciable derecho de conocer la verdad de lo ocurrido, así como las razones y circunstancias en las que aberrantes delitos llegaron a cometerse, a fin de evitar que esos hechos vuelvan a ocurrir en el futuro”⁵⁵. En consecuencia, la difusión de información a toda la sociedad crea un ambiente en donde se puede reconocer y aprender de los errores cometidos, otorgar reparaciones, y reconstruir la sociedad con miras a la prevención de violaciones a los derechos humanos⁵⁶.

D. El acceso a la información en materia de discriminación y violencia contra las mujeres

38. Como se ha señalado más arriba, el acceso a la información está estrechamente vinculado con la realización de otros derechos humanos⁵⁷. Es decir, el acceso a la información es un presupuesto de exigibilidad y ejercicio de otros derechos humanos y, en este sentido, la falta de respeto y garantía de este derecho para las mujeres puede ocasionar una vulneración de sus derechos a vivir libres de violencia y discriminación. En estas áreas, en particular, el acceso a la información adquiere un carácter instrumental asociado tanto a la prevención de la discriminación y la violencia, como al acceso a la justicia de las víctimas.
39. Al respecto, debe recordarse que ambos derechos se encuentran estrechamente relacionados, pues el artículo 6 de la Convención de Belém do Pará establece que el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros, el derecho a ser libre de toda forma de discriminación⁵⁸. La Comisión también ha establecido que este vínculo también se ve reflejado en la Declaración Americana. En este sentido, un precedente importante es la decisión de la CIDH de fondo en el caso de *Jessica Lenahan (Gonzales) c. Estados Unidos*, en el cual la prevención y la erradicación de la violencia contra las mujeres fueron considerados como obligaciones fundamentales integradas en el deber de eliminar toda forma de

⁵⁴ CIDH, *Derecho a la verdad en América*, OEA/Ser.L/V/II.152 Doc. 2, 13 de agosto de 2014, párr. 70.

⁵⁵ CIDH, *Derecho a la verdad en América*, OEA/Ser.L/V/II.152 Doc. 2, 13 de agosto de 2014, párr. 71.

⁵⁶ CIDH, *Derecho a la verdad en América*, OEA/Ser.L/V/II.152 Doc. 2, 13 de agosto de 2014, párr. 109.

⁵⁷ Ver, por ejemplo: CIDH. *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, Segunda Edición, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 7 de marzo de 2011, párr. 4; CIDH, *Acceso a la información en materia reproductiva desde una perspectiva de derechos humanos*, 22 de noviembre de 2011, párr. 1, 26, 31

⁵⁸ La Comisión considera importante notar que todos los Estados Miembros de la OEA, con la excepción de Canadá, Cuba y Estados Unidos han ratificado la Convención de Belém do Pará.

discriminación bajo el artículo II de la Declaración Americana⁵⁹. La CIDH también ha afirmado de forma consistente el vínculo entre los problemas de la violencia y la discriminación contra las mujeres en sus informes⁶⁰.

40. La violencia contra la mujer ha sido definida en el artículo 1 de la Convención de Belém do Pará como:

cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”. De conformidad con el artículo 2 de la misma Convención, dicha definición incluye toda forma de violencia “(a) que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual; (b) que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar; y (c) que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra.

41. Al desarrollar sus estándares sobre las obligaciones estatales en materia de discriminación y violencia, la Comisión ha destacado la importancia de considerar las diferencias entre las mujeres y las situaciones específicas de vulnerabilidad en que se encuentran algunos grupos de mujeres. En tal sentido, la Comisión ha subrayado:

el deber de los Estados de tomar en consideración la intersección de distintas formas de discriminación que puede sufrir una mujer por diversos factores combinados con su sexo, como su edad, raza, etnia y posición económica, entre otros. Este principio ha sido establecido en el artículo 9 de la Convención de Belém do Pará, dado que la discriminación y la violencia no siempre afectan en igual medida a todas las mujeres; hay mujeres que están expuestas al menoscabo de sus derechos en base a más de un factor de riesgo. Algunos ejemplos destacados por la CIDH son la situación preocupante de las niñas y las mujeres indígenas en la garantía y el ejercicio de sus derechos⁶¹.

⁵⁹ CIDH, Informe No. 80/11, Fondo, Caso 12.626, *Jessica Lenahan (Gonzales) y otros* (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párrs. 115-121.

⁶⁰ Ver, por ejemplo: CIDH, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, 20 de enero de 2007, párrs. 59 y ss.; CIDH, *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación*, 3 de noviembre de 2011, párrs. 22 y ss.

⁶¹ CIDH, *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el Sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación*, 3 de noviembre de 2011, párr. 28.

42. Como se señaló más arriba, el derecho de acceso a la información genera una serie de obligaciones específicas para los Estados. A juicio de la CIDH, el acceso a la información en su dimensión de derecho instrumental para el ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres a vivir libres de discriminación y violencia supone la observancia de tres obligaciones principales: (i) la obligación de recolectar y producir información, (ii) la obligación de transparencia activa y (iii) la obligación de responder de manera oportuna las solicitudes de acceso a la información y garantizar un recurso efectivo que permita la satisfacción del derecho. Estas obligaciones se examinan a continuación.

1. La obligación de recolectar y producir información

43. En general, a partir del principio de buena fe, los Estados tienen la obligación de garantizar la disponibilidad y el acceso a la información, a través de la recolección, registro o producción de aquella información que es necesaria para el cumplimiento de obligaciones internacionales, constitucionales y legales⁶².
44. En cumplimiento de esta obligación, los Estados tienen el deber de producir información estadística desagregada por colectivos vulnerables, y al respecto la Comisión ha sostenido que “[l]a producción de información debidamente desagregada, a efectos de determinar [los] sectores desaventajados o postergados en el ejercicio de derechos, desde esta perspectiva, no es sólo un medio para garantizar la efectividad de una política pública, sino una obligación indispensable para que el Estado pueda cumplir con su deber de brindar a estos sectores atención especial y prioritaria. A modo de ejemplo, la desagregación de los datos por sexo, raza o etnia constituye una herramienta imprescindible para iluminar problemas de desigualdad”⁶³
45. Particularmente, en relación con el acceso a la información pública en materia de discriminación y violencia, la Convención de Belém do Pará establece que los Estados se comprometen a adoptar, en forma progresiva, un conjunto de medidas y programas que garanticen el derecho de las mujeres a un acceso adecuado, efectivo y oportuno a la justicia en casos de violencia. Tales medidas, de conformidad al artículo 8 (h) del referido instrumento, incluyen aquéllas destinadas a asegurar “la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios”.

⁶² CIDH, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, Segunda Edición, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 7 de marzo de 2011, párr. 35; 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. 211.

⁶³ CIDH, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, Segunda Edición, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 7 de marzo de 2011, párr. 36.

46. Las obligaciones derivadas del artículo 8 de la Convención de Belem do Pará deben interpretarse conjuntamente con las establecidas en el artículo 7 del mismo instrumento internacional, que establece una serie de obligaciones inmediatas para el Estado tales como el actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres. Al respecto, la CIDH ha sostenido expresamente que:

El deber de debida diligencia para prevenir situaciones de violencia, sobre todo en el contexto de prácticas extendidas o estructurales, impone a los Estados el correlativo deber de vigilar la situación social mediante la producción de información estadística adecuada que permita el diseño y la evaluación de las políticas públicas, así como el control de las políticas que se implementen por parte de la sociedad civil. En tal sentido, la obligación del artículo 7 inciso B de la Convención de Belém do Pará debe ser interpretada en conjunción con la obligación establecida en el artículo 8 inciso H de garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra las mujeres, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra las mujeres y de formular e introducir los cambios necesarios⁶⁴.

47. Del mismo modo, en el marco de Naciones Unidas se ha afirmado en numerosas oportunidades la necesidad de recopilar y difundir información sobre la discriminación y la violencia contra las mujeres⁶⁵. En este ámbito se ha destacado especialmente que las estadísticas judiciales son importantes para aportar a la comprensión de la respuesta del sistema de justicia penal ante la violencia contra las mujeres, por ejemplo, al permitir evaluar la eficacia de las leyes y sanciones destinadas a proteger a las mujeres utilizando las estadísticas de reincidencia⁶⁶.
48. Al respecto, la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) establece obligaciones positivas de información en materia de educación (artículo 10), salud para las mujeres rurales (artículo 14.2.b) y planificación familiar (artículo 16.1.e). Asimismo, el Comité de la CEDAW ha señalado que “los Estados partes tienen la

⁶⁴ CIDH, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, 20 de enero de 2007, párr. 42.

⁶⁵ Ver, por ejemplo, Naciones Unidas, *Resolución 26/15 del Consejo de Derechos Humanos: Acelerar los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer: la violencia contra la mujer como obstáculo para el empoderamiento político y económico de la mujer*, 11 de julio de 2014, U.N. Doc. A/HRC/RES/26/15, párr. 7; Naciones Unidas, *Resolución 23/7 del Consejo de Derechos Humanos: Eliminación de la discriminación contra la mujer*, 20 de junio de 2013, U.N. Doc. A/HRC/RES/23/7, párr. 12; Naciones Unidas, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica*, 19 de abril de 2013, U.N. Doc. A/HRC/23/50, párr. 97(g); Naciones Unidas, *Intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer. Informe del Secretario General*, 1 de agosto de 2012, U.N. Doc. A/67/220, párr. 77-78.

⁶⁶ Véase por ejemplo: Naciones Unidas, *Informe del Secretario General, Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer*, 6 de julio de 2006, U.N. Doc. A/61/122/Add.1, párr. 209.

responsabilidad internacional de crear y mejorar constantemente sus bases de datos estadísticos y profundizar el análisis de todas las formas de discriminación contra las mujeres en general y, en particular, contra las mujeres de determinados grupos vulnerables”⁶⁷. En tal sentido, el Comité ha recomendado a los Estados alentar “la recopilación de estadísticas y la investigación de la amplitud, las causas y los efectos de la violencia y de la eficacia de las medidas para prevenir y responder a ella”⁶⁸ y más específicamente, analizar y usar datos sobre la violencia contra la mujer, particularmente en relación al número de casos reportados, procesamientos y condenas, así como también sobre las sentencias impuestas a los perpetradores y la compensación, a fin de determinar los beneficios de la ley, y elaborar políticas y programas para promover el acceso de las mujeres a la justicia⁶⁹.

49. En similar sentido, en el Informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre la intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer se entregan recomendaciones específicas respecto de las obligaciones que deben cumplir los Estados en materia de recopilación, difusión y uso de la información sobre violencia contra las mujeres:

Los Estados deben asegurar la reunión y difusión sistemáticas y coordinadas de datos, así como su análisis, en particular en lo que respecta a la prevalencia, la frecuencia, las causas y las consecuencias de la violencia contra la mujer y el impacto de las medidas que se adopten para combatir esa violencia. Los datos estadísticos deben desglosarse por sexo, raza, edad, grupo étnico y otras características pertinentes. [...]

Los Estados deben utilizar los datos disponibles para observar de cerca las tendencias y los avances que se logren, y basar en ellos las reformas de legislación y políticas y la prestación de servicios focalizados y eficaces. Es fundamental que se elaboren normas uniformes para la reunión de datos y se desarrolle la capacidad de los especialistas en estadística, a fin de que los datos se reúnan de modo que se tengan en cuenta consideraciones de género. Deben intensificarse las investigaciones cualitativas para que en ellas se aborden los factores económicos, políticos y sociales que son determinantes en la violencia contra la mujer⁷⁰.

⁶⁷ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General N° 28: el artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, 16 de diciembre de 2010, U.N. Doc. CEDAW/C/GC/28, párr. 10.

⁶⁸ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General N° 19: la violencia contra la mujer*, 19 de febrero de 1993, U.N. Doc. A/47/38(SUPP) párr. 24.

⁶⁹ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Access to justice – Concept note for Half Day General Discussion*, aprobado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en su 53ª sesión, 2012, pág. 7. Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/AccessstoJustice/ConceptNoteAccessToJustice.pdf>

⁷⁰ Naciones Unidas, *Intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer. Informe del Secretario General*, 1 de agosto de 2012, U.N. Doc. A/67/220, párr. 77-78.

50. En consecuencia, en materia de acceso a la información para la prevención de la violencia y discriminación contra las mujeres, los Estados tienen una obligación específica de producir estadísticas adecuadas y otras clases de información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra las mujeres. Dicha información debe utilizarse como base para el diseño y la evaluación de la eficacia de las políticas públicas y demás medidas adoptadas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia y la discriminación contra las mujeres. La Comisión ha reiterado frecuentemente que la labor de recopilación de datos - cuantitativos y cualitativos - realizada por el Estado es fundamental para comprender plenamente la dimensión de los problemas existentes y diseñar adecuadamente leyes y políticas públicas con el fin de responder a esos problemas⁷¹.
51. La CIDH subraya la importancia que los Estados incorporen a las mujeres y las organizaciones que las representan a sus mecanismos de recolección de información. En este sentido, la Comisión ha señalado anteriormente que “las actividades de recopilar información por parte de los Estados deben llevarse a cabo en colaboración y consulta con diversos sectores que cuentan con información clave, incluidas las víctimas, sus comunidades, centros y entidades estatales que se encargan del tema, el sector académico, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Es imprescindible institucionalizar la colaboración entre los productores de estadísticas y los usuarios”⁷².

2. La obligación de transparencia activa

52. Según ha sostenido la CIDH, “la obligación de suministrar oficiosamente información (llamada también obligación de transparencia activa), apareja el deber de los Estados de suministrar información pública que resulte indispensable para que las personas puedan ejercer sus derechos fundamentales o satisfacer sus necesidades básicas en este ámbito”⁷³.
53. Respecto al alcance de la obligación de transparencia activa, la Comisión ha señalado que los Estados tienen la obligación de suministrar al público “la máxima cantidad de información en forma oficiosa, por lo menos en cuanto a: (a) la estructura, funciones y presupuesto de operación e inversión del Estado; (b) la información que se requiere para el ejercicio de otros derechos –por ejemplo, la que atañe a la satisfacción de los derechos sociales como los derechos a la pensión, a la salud o a la educación-; (c) la oferta de servicios, beneficios,

⁷¹ CIDH, *Comunicado de prensa 9/13: La CIDH concluye su visita de trabajo a Suriname*, 12 de febrero de 2013.

⁷² CIDH, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, 20 de enero de 2007, párr. 44.

⁷³ CIDH, *Acceso a la información en materia reproductiva desde una perspectiva de derechos humanos*, 22 de noviembre de 2011, párr. 25.

subsidios o contratos de cualquier tipo; y (d) el procedimiento interponer quejas o consultas, si existiere”⁷⁴.

54. Entre la información necesaria para el ejercicio de otros derechos, la Ley Modelo Interamericana dispone que los Estados deben diseminar proactivamente la información sobre los mecanismos de presentación de solicitudes o denuncias; una descripción de las facultades y deberes de sus funcionarios principales y los procedimientos que se siguen para tomar decisiones; todas las leyes, reglamentos, resoluciones, políticas, lineamientos o manuales u otros documentos que contengan interpretaciones, prácticas o precedentes sobre el desempeño del órgano en el cumplimiento de sus funciones que afectan al público en general; así como todo mecanismo o procedimiento por medio del cual el público pueda presentar peticiones o de alguna otra manera incidir en la formulación de políticas públicas⁷⁵.
55. En materia de discriminación y violencia, la CIDH ha reconocido que las mujeres sólo pueden reclamar sus derechos cuando los conocen⁷⁶. La Comisión reitera que, en efecto, “la falta de información sobre los recursos judiciales disponibles y el hecho de que la violencia y la discriminación todavía sean hechos aceptados en las sociedades americanas, dan como resultado un reducido número de denuncias de actos de violencia contra las mujeres”⁷⁷. Destacando la necesidad de transparencia activa, ISIS Internacional describió el problema como sigue:

Se constata que existe desconocimiento de sus derechos por parte de las mujeres. En general las mujeres, en particular las de escasos recursos, desconocen sus derechos y los mecanismos existentes para hacerlos valer. La violencia en contra de las mujeres sigue siendo una práctica extendida, aceptada culturalmente, frente a lo cual las normas aparecen como una medida regulatoria, pero que no aseguran por sí solas el cambio cultural que es necesario para erradicarla⁷⁸.

56. En consecuencia, en esta materia la transparencia activa implica la obligación estatal de difundir información sobre los derechos de las mujeres y las vías legales para exigirlos y hacerlos efectivos, así como información relacionada con el desarrollo de leyes y políticas públicas sobre violencia y discriminación, y que tengan voz en el diseño de las mismas. Dicha información debe ser completa, comprensible, con un lenguaje accesible y encontrarse actualizada.

⁷⁴ CIDH, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico Interamericano*, Segunda Edición, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 7 de marzo de 2011, párr. 32.

⁷⁵ OEA, Ley modelo interamericana sobre acceso a la información pública, AG/RES. 2607 (XL-O/10), Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 8 de junio de 2010, párr. 11.1.

⁷⁶ CIDH, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, 20 de enero de 2007, párr. 231.

⁷⁷ CIDH, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, 20 de enero de 2007, párr. 231.

⁷⁸ CIDH, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, 20 de enero de 2007, párr. 231; Elizabeth Guerrero, *Violencia contra las Mujeres en América Latina y el Caribe: Balance de una Década 1990-2000*, Isis Internacional, Santiago, Chile, Abril 2002, pág. 21.

57. Al respecto, el Comité CEDAW ha señalado que la política que sigan los Estados para eliminar la discriminación contra las mujeres “deberá asegurar que las mujeres, tanto de manera individual como grupal, tengan acceso a la información sobre sus derechos en virtud de la Convención y puedan promoverlos y reivindicarlos efectivamente. El Estado parte también debería asegurar que la mujer pueda participar en forma activa en la formulación, la aplicación y el seguimiento de la política. Para lograrlo deben asignarse recursos a fin de asegurarse de que las organizaciones no gubernamentales dedicadas a los derechos humanos y la condición de la mujer estén debidamente informadas, se las consulte como corresponde y en general puedan desempeñar una función activa en la formulación inicial y posterior desarrollo de esa política”⁷⁹.
58. Lo anterior implica la obligación estatal de crear espacios de participación para que las mujeres receptoras de la información producida por el Estado tengan la posibilidad de ser oídas respecto de sus necesidades específicas en materia de acceso a la información. Todo esto resulta particularmente relevante en el caso de las mujeres que forman parte de grupos tradicionalmente marginados, tales como las mujeres indígenas y afrodescendientes, pues ellas enfrentan mayores barreras para acceder a la información pública y a los espacios formales de participación.
59. Al respecto, la Comisión recuerda que, como ha sostenido en el pasado, para alcanzar los objetivos de difusión efectiva de la información en materia de discriminación y violencia resulta fundamental que los Estados adopten medidas concretas orientadas a “legitimar, proteger y apoyar el trabajo de las organizaciones no gubernamentales que prestan servicios interdisciplinarios a las víctimas de violencia, a través de recursos financieros y de políticas públicas, especialmente en cuanto a la provisión de información sobre la forma de interponer denuncias ante actos de violencia contra las mujeres y cómo acceder a una tutela judicial efectiva”⁸⁰. Sobre este punto, la CIDH subraya que resulta fundamental que los Estados adopten medidas concretas destinadas a proteger a las organizaciones y periodistas que trabajan en la investigación, promoción y defensa de los derechos de las mujeres, especialmente cuando ejercen solicitudes al Estado para el acceso a la información pública. En este sentido, la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública dispone la obligación en cabeza del Estado de garantizar que “el solicitante no será sancionado, castigado o procesado por el ejercicio del derecho de acceso a la información”.

⁷⁹ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General N° 28: las obligaciones fundamentales de los Estados partes bajo el artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, 16 de diciembre de 2010, U.N.Doc CEDAW/C/GC/28, párr. 27.

⁸⁰ CIDH, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, 20 de enero de 2007, párr. 239.

60. En esta línea, la Asamblea General de la OEA en su resolución AG/RES 2579 (XL-0/10)⁸¹ ha reconocido el trabajo que las mujeres defensoras de derechos humanos realizan en la región y ha señalado que en virtud de la actuación y necesidades específicas de su sexo, y los riesgos particulares que enfrentan a raíz de la discriminación histórica que han sufrido, las mujeres defensoras de derechos humanos merecen que los Estados aseguren la plena protección y eficacia de las importantes actividades que realizan⁸². Los deberes estatales de prevención y repuesta en esta materia no se limita a proporcionar medidas materiales a las defensoras en riesgo a fin de proteger su integridad personal, o al asegurar que sus agentes no interfieran en el pleno ejercicio de sus derechos humanos⁸³. Conlleva asimismo el deber de actuar sobre las causas estructurales que afectan su seguridad⁸⁴, con el fin de crear las condiciones necesarias para el efectivo goce y disfrute de los derechos establecidos en la Convención Americana⁸⁵.
61. Igualmente, la CIDH ha expresado su preocupación ante la situación de las mujeres periodistas y los riesgos diferenciados que enfrentan por el ejercicio de la profesión en las Américas. Preocupa de manera particular la poca atención dada hasta ahora al fenómeno y los obstáculos evidenciados para su denuncia y comprensión. Por este motivo, reitera a los Estados la necesidad de mejorar los mecanismos de prevención, protección y respuesta judicial para cumplir plenamente con las obligaciones descritas en este informe y garantizar a las mujeres el pleno ejercicio a la libertad de expresión⁸⁶.
62. En el ámbito judicial, la obligación de transparencia activa implica el deber estatal de promover un acceso efectivo de las mujeres a información, en su idioma, sobre sus derechos, la forma de acceder a las instancias judiciales de protección y prevención, el procesamiento de los casos y las formas de contribuir a la investigación y el esclarecimiento de los hechos. Al respecto, la CIDH ha recomendado a los Estados, en el ámbito de las instancias de administración de justicia, “implementar esfuerzos e iniciativas para difundir la información disponible al público general en un formato sensible a las necesidades de una diversidad de audiencias y poblaciones de distintos niveles económicos y

⁸¹ Asamblea General de la OEA, *Defensoras y Defensores de Derechos Humanos: Apoyo a las tareas que desarrollan las personas, grupos y organizaciones de la sociedad civil para la promoción y protección de los derechos humanos en las Américas*, aprobada en la sesión plenaria, celebrada el 8 de junio de 2010.

⁸² CIDH, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, 31 de diciembre de 2011, párr. 281.

⁸³ CIDH, *Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas* (2011), párr. 42; CIDH, *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 rev. 1, 7 de marzo de 2006, párr. 47.

⁸⁴ CIDH, *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 rev. 1, 7 de marzo de 2006, párr. 47.

⁸⁵ Corte IDH. *Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 111.

⁸⁶ CIDH. *Informe Anual 2013*. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia). OEA/Ser.L/V/II.149. Doc. 50. 31 de diciembre de 2013. Párr. 269.

educacionales y de diferentes culturas y lenguajes.”⁸⁷ En este sentido, la Comisión destaca la necesidad de desarrollar programas educativos para el público en general sobre los derechos humanos y sobre los recursos judiciales existentes para la interposición de denuncias⁸⁸.

63. Resulta igualmente fundamental que los Estados garanticen, especialmente, el acceso a la información necesaria para que las mujeres conozcan las medidas de protección que contempla la legislación ante un riesgo inminente de violencia, así como las vías para exigir las judicialmente y para obtener su ejecución e implementación por parte de la policía.
64. Lo anterior, a su vez, supone tres obligaciones específicas para los Estados. En primer lugar, corresponde a los Estados producir y diseminar información adecuada para facilitar el acceso a los mecanismos capaces de proveer a las mujeres de asistencia jurídica gratuita adecuada y de calidad, de manera que éstas puedan acceder rápida y efectivamente a la justicia ante situaciones de riesgo.
65. En segundo lugar, los Estados deben ejecutar programas de capacitación e información destinados a todos los funcionarios públicos –especialmente a la policía, funcionarios judiciales y personal de los centros de salud pública- acerca de los derechos humanos de las mujeres – incluido el derecho de acceso a la información – los estándares internacionales en esta materia, las obligaciones estatales en materia de discriminación y violencia y las vías institucionales para asegurar la atención oportuna y eficaz de las mujeres en situación de riesgo.
66. A este respecto, la CIDH ha reconocido el rol perjudicial de los estereotipos de género en el acceso a la justicia de las mujeres y la necesidad de capacitar a todos los funcionarios públicos para erradicar este tipo de conducta. En este sentido, el Comité de la CEDAW ha recomendado a los Estados implementar programas de educación y de información pública que ayuden a eliminar los prejuicios que obstaculizan la igualdad de la mujer⁸⁹. A la vez que la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias ha sostenido que todo marco de prevención de la violencia debe incluir, entre otras cosas, “actividades de fortalecimiento de la capacidad, incluidas las de formación y sensibilización, en particular la capacitación con una perspectiva de género para todos los funcionarios públicos que se ocupan de la violencia y la discriminación contra la mujer, campañas de sensibilización destinadas a eliminar las actitudes

⁸⁷ CIDH, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, 20 de enero de 2007, pág. 128.

⁸⁸ CIDH, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, 20 de enero de 2007, párr. 230.

⁸⁹ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General N° 19: la violencia contra la mujer*, 19 de febrero de 1993, U.N. Doc. A/47/38(SUPP) párr. 24.f).

discriminatorias y combatir los estereotipos, e integración de la perspectiva de igualdad de género en los libros de texto y programas escolares”⁹⁰.

67. En tercer lugar, los Estados están obligados a producir y difundir ampliamente los protocolos de actuación en materia de violencia contra las mujeres que especifiquen las obligaciones y responsabilidades concretas de los agentes estatales que se enfrenten a mujeres en riesgo de actos inminentes de violencia, tanto en los tribunales de justicia, la policía, el ministerio público, defensoría del pueblo, hospitales y cualquier otro organismo público que pueda verse involucrado en la atención de mujeres en dicha situación.
68. Todas estas medidas deben tomar en consideración las necesidades particulares que pueden tener ciertos grupos de mujeres para acceder a la información en esta materia, por ejemplo, las niñas, las mujeres indígenas, las mujeres afrodescendientes y las mujeres rurales. Lo que implica que la difusión proactiva de información en esta materia no puede limitarse al uso de portales en Internet. La CIDH ha reconocido la importancia que cumple el Internet para el ejercicio del derecho de acceso a la información y ha afirmado que es un instrumento único para desplegar el enorme potencial de este derecho en amplios sectores de la población. No obstante, en muchos países de la región su acceso universal todavía no está garantizado. En esa medida, los Estados deben realizar esfuerzos para garantizar que la información alcance a todas las mujeres sin discriminación, a través del uso de los canales de comunicación más efectivos y adecuados según el grupo de mujeres de que se trate, tales como la prensa escrita y los sistemas de radio y televisión públicos, medios privados comerciales y comunitarios a través del uso de campanas de bien público; así como boletines, folletería y carteleras disponibles en las oficinas gubernamentales, centros educativos, hospitales, entre otros.

3. La obligación de responder de manera oportuna las solicitudes de acceso a la información y garantizar un recurso efectivo que permita la satisfacción del derecho

69. Si bien en este campo la transparencia activa es el principal medio para garantizar el acceso a la información de las mujeres, la Comisión recuerda que los Estados también tienen la obligación de garantizar efectivamente el acceso a la información pública para quienes formulen solicitudes en tal sentido.

⁹⁰ Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias*, Rashida Manjoo, 1 de agosto de 2011, U.N.Doc. A/66/215, párr. 75. En similar sentido, la Relatoría Especial ha sostenido que para cumplir con sus obligaciones internacionales de debida diligencia en cuanto a prevención, los Estados deben adoptar medidas tales como la “sensibilización del sistema de justicia penal y la policía en cuanto a cuestiones de género, accesibilidad y disponibilidad de servicios de apoyo; existencia de medidas para aumentar la sensibilización y modificar las políticas discriminatorias en la esfera de la educación y en los medios de información, y reunión de datos y elaboración de estadísticas sobre la violencia contra la mujer” (Naciones Unidas, *La violencia contra la mujer en la familia: Informe de la Sra. Radhika Coomaraswamy, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias*, presentado de conformidad con la resolución 1995/85 de la Comisión de Derechos Humanos, UN Doc. E/CN.4/1999/68, 10 de marzo de 1999, párr. 25

70. Como ya ha sido explicado, para las mujeres víctimas de la violencia, el acceso a la información permite el ejercicio efectivo de los derechos y la toma de decisiones. Asimismo, para las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la defensa y promoción de los derechos de las mujeres, las solicitudes de información son un mecanismo indispensable para poder cumplir su rol de controladores de la gestión estatal y su participación en la elaboración de políticas públicas.
71. En este sentido, al igual que en otras materias, los Estados deben responder de manera oportuna, completa y accesible a las solicitudes de información que les sean formuladas, en razón de lo cual se encuentran obligados a contar con un recurso que permita la satisfacción del derecho de acceso a la información y a contar con un recurso judicial idóneo y efectivo para la revisión de las negativas de entrega de información⁹¹.
72. En relación con el recurso que debe encontrarse disponible para que las personas puedan efectuar solicitudes de información al Estado, la Comisión ha señalado que éste debe reunir las siguientes características:
- (a) debe ser un recurso sencillo, de fácil acceso para todas las personas, que sólo exija el cumplimiento de requisitos básicos tales como: la identificación razonable de la información solicitada y los datos requeridos para que la administración pueda entregarle la información al interesado; (b) debe ser gratuito o de bajo costo, de tal forma que no desaliente las solicitudes de información; (c) debe establecer plazos cortos pero razonables para que las autoridades suministren la información requerida; (d) debe permitir que las solicitudes se hagan de forma oral en los casos en que no pueda realizarse por escrito, por ejemplo, por no conocer la lengua, por no saber escribir o en situaciones de extrema urgencia; (e) debe establecer la obligación de la administración de asesorar al solicitante sobre la manera de formular la solicitud, incluyendo la asesoría sobre la autoridad facultada por la ley para responder, incluso hasta el punto de que la propia autoridad haga la correspondiente remisión informando del trámite a la persona interesada; y (f) debe establecer la obligación de que la respuesta negativa sea motivada y la posibilidad de que ésta pueda ser impugnada ante un órgano superior o autónomo y posteriormente cuestionada en la vía judicial⁹².
73. Al respecto, la CIDH reitera que los Estados no pueden exigir a quienes solicitan información justificar las razones de la solicitud y que incluso el derecho a realizar solicitudes puede ejercerse en forma anónima. En este sentido, se recuerda que el Estado debe garantizar que las personas que soliciten

⁹¹ CIDH, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, Segunda Edición, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 7 de marzo de 2011, párr. 23 y ss.

⁹² CIDH, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, Segunda Edición, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 7 de marzo de 2011, párr. 26.

información no serán sancionadas, castigadas o procesadas por el ejercicio de este derecho.

74. Finalmente, la CIDH advierte que la respuesta a solicitudes de información para prevenir y erradicar la violencia y discriminación contra las mujeres muchas veces revelan vacíos en la disponibilidad de información. En este tipo de asuntos y de acuerdo con el principio de progresividad, los Estados deben asegurar de manera proactiva que la información de interés público que se obtiene mediante solicitudes de información, sea posteriormente divulgada y esté disponible a toda la sociedad, de manera que no sea necesario el uso de recursos para obtenerla.