

Acceso a la información

TEDH, *Case of Studio Monitori v. Georgia*, 30 de enero de 2020

Por **Damián Loreti¹** y **Luis Lozano²**

En el caso “Studio Monitori y otros”, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha establecido una vez más que el derecho a la libertad de expresión e información garantizado por el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) solo puede invocarse para ejercer el derecho de acceso a la información para los documentos públicos, en tanto ciertas condiciones se vean cumplidas. La relevancia del análisis del caso aparece, para nosotros, en razón de las diferencias resultantes de esta jurisprudencia con los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (casos “Claude Reyes”³ y “Gómes Lund”⁴ y la Ley Modelo Interamericana⁵, entre otras referencias).

1 Abogado (UBA). Doctor en Ciencias de la Información (Universidad Complutense de Madrid). Profesor de grado y posgrado en libertad de expresión desde 1988. Profesor titular de Derecho a la Información (Facultad de Ciencias Sociales de la UBA). Ha sido perito ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos y desde 1990 asesora a organizaciones nacionales y regionales en materia de libertad de expresión, radiodifusión y entornos digitales.

2 Licenciado en Ciencias de la Comunicación (UBA). Candidato a Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Trabajó como periodista en medios gráficos y digitales y en la agencia nacional de noticias Télam. Dirigió el área de Comunicación del CELS y estuvo a cargo de la Dirección de Prensa y Difusión de la Defensoría General de la Nación. En la actualidad se desempeña como Director de Relaciones Institucionales de la Procuración General de la Nación y como docente e investigador en la Universidad de Buenos Aires.

3 Corte IDH, *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 19 de septiembre de 2006.

4 Corte IDH, *Caso Gomes Lund y otros -'Guerrilha do Araguaia'- vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de noviembre de 2010.

5 OEA, Departamento de Derecho Internacional, Ley Modelo Interamericana, Texto de Ley aprobado por la AG - AG/RES. 2607 (XL-O/10).

Esta diferencia resulta evidente cuando por efectos del caso “Studio Monitori” las ONG, los periodistas u otras entidades que solicitan acceso a documentos públicos tienen que fundar las razones por las cuales requieren acceso a dichos documentos. Además, se les exige demostrar que la petición es instrumental, e inclusive necesaria, para elaborar sus informes o reportajes periodísticos, y que los documentos solicitados contienen información de interés público. Todas estas cuestiones resultan, cuando menos, contradictorias con el marco interamericano y de hecho algunas de ellas están expresamente prohibidas en regulaciones nacionales, como la Ley N° 27275 en Argentina. El objetivo de este artículo es, precisamente, indagar respecto de esas diferencias entre ambos sistemas, a partir del caso “Studio Monitori”.

1. Hechos

El primer peticionante en este caso fue la ONG Studio Monitori, creada para desarrollar investigaciones periodísticas sobre asuntos de interés público. La segunda requirente fue la periodista Nino Zuriashvili, quien, a su vez, es una de las fundadoras de la ONG. El tercero fue el abogado Mamuka Nozadze, quien se encontraba detenido al momento de realizar las peticiones de acceso a la información cuestionadas en el caso.

Invocando la representación de la ONG Studio Monitori, a causa de un proyecto de investigación periodística, Zuriashvili solicitó acceso a un expediente de una causa penal en la que una persona de iniciales T.E. había sido condenada. El tribunal informó que el expediente penal contenía información de investigación clasificada, cuya divulgación pública estaba estrictamente prohibida. Además, alegó que la causa contenía datos personales sobre T. E., así como de otras personas sometidas al proceso en cuestión, por lo que la divulgación pública de esa información solo era posible con el consentimiento explícito de los involucrados.

No obstante, el TEDH hace constar que el tribunal doméstico también invitó a la periodista a que especificara exactamente qué información y/o documentos deseaba consultar y con qué fin, indicando que revisaría su decisión una vez que recibiera la información solicitada. La periodista nunca proporcionó las aclaraciones adicionales solicitadas por la secretaría del tribunal y, en cambio, presentó una demanda judicial contra la negativa.

Ante el Tribunal de Apelación de Tbilisi, Zuriashvili argumentó que quería crear un precedente jurídico que reconociera la importancia del derecho a acceder sin restricciones a la información de interés público y el reconocimiento de que toda persona tiene derecho a acceder a los expedientes de las causas penales como información pública en el sentido del Código Administrativo General. El Tribunal de Apelación confirmó que la información solicitada no era accesible en virtud de la legislación georgiana sobre el acceso a los documentos públicos. La apelación ante el Tribunal Supremo fue rechazada por ser considerada inadmisibile.

Por su parte, el tercer peticionante ante el TEDH, Nozadze, es un abogado que solicitó al Tribunal de la Ciudad de Tbilisi que le enviara una copia de todas las órdenes judiciales relativas a la imposición

de medidas preventivas previas al juicio en seis casos penales distintos y no relacionados entre sí. En el requerimiento no indicó el destino del uso de la información, ni las razones por las cuales la solicitaba.

El abogado solo recibió una copia de la parte dispositiva de las órdenes judiciales pertinentes, ya que, de conformidad con el Código de Procedimiento Penal, solo se podían revelar las partes dispositivas de las órdenes de detención. Nozadze inició entonces una acción judicial para obtener una copia completa de las órdenes judiciales pertinentes, que fue rechazada. Los tribunales internos sostuvieron que el derecho de acceso a los documentos administrativos no se aplicaba al poder judicial en el marco de su labor de administración de justicia. Además, argumentaron que ese momento seguían en curso las seis causas penales sobre las que el abogado había tratado de obtener información. También se rechazó la apelación ante el Tribunal Supremo.

La presentación ante el TEDH se conformó a partir de dos peticiones distintas (*Studio Monitori* y *Zuriashvili*, por una parte, y *Nozadze*, por otra). Ambos fundaron sus requerimientos en que las autoridades judiciales nacionales, por vía de la denegatoria de acceso a información de casos penales específicos y de las decisiones de los tribunales, habían violado el artículo 10 del Convenio Europeo.

2. La sentencia del TEDH

En términos generales, el TEDH reiteró que el artículo 10 del CEDH

no confiere al individuo un derecho de acceso a la información en poder de una autoridad pública, ni obliga al Gobierno a proporcionar dicha información al individuo. Sin embargo, tal derecho u obligación puede surgir [...] en circunstancias en las que el acceso a la información es instrumental para el ejercicio del individuo de su derecho a la libertad de expresión.⁶

Tomando en cuenta su propio precedente de 2016 en “*Magyar Helsinki Bizottság v. Hungría*”,⁷ el TEDH aclaró que era necesario determinar si la negación de acceso a la información efectivamente era –y hasta qué punto– una interferencia con los derechos de libertad de expresión de un solicitante, de conformidad con el artículo 10 del CEDH. Para tal fin “debe evaluarse en cada caso individual y a la luz de sus circunstancias particulares”.⁸

Como se decidió en “*Magyar Helsinki Bizottság*”, esta evaluación incluirá los siguientes criterios:

a) el propósito de la solicitud de información; b) la naturaleza de la información solicitada; c) la

6 TEDH, *Case of Studio Monitori and others v. Georgia*, Applications n° 44920/09 and 8942/10, Grand Chamber, 30 de enero de 2020, párr. 39. Traducción propia.

7 TEDH, *Case of Magyar Helsinki Bizottság v. Hungría*, Application n° 18030/11, Grand Chamber, 8 de noviembre de 2016.

8 TEDH, *Case of Studio Monitori and others v. Georgia*, Application n° 44920/09 cit., párr. 39. Traducción propia.

función particular del solicitante de la información en su recepción y difusión al público; y d) si la información estaba producida y disponible.⁹

Sobre la petición de la ONG y la periodista, el TEDH confirmó que su función periodística era “innegablemente compatible con el alcance del derecho a solicitar el acceso a la información en poder del Estado”, pero cuestionó la falta de acreditación de las razones y la finalidad, al plantear que “no puede decirse que el propósito de su solicitud de información haya satisfecho el criterio pertinente del artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales”.¹⁰

Agregó el TEDH la relevancia de que no habían especificado, en los procedimientos internos pertinentes, el propósito de su solicitud de permiso para consultar el expediente de la causa penal, ni dado razón de por qué la información era necesaria para el ejercicio de sus derechos. También consideró el Tribunal Europeo que ambos publicaron su informe aún sin esa información, por lo cual no resultaba una afectación del derecho a investigar y publicar, previsto en el artículo 10.¹¹

En cuanto a la solicitud de Nozadze, la sentencia sostuvo que el peticionante no explicó el propósito de su solicitud de obtener una copia completa de las decisiones judiciales pertinentes. Por lo tanto, el TEDH no podía aceptar que la información requerida fuera decisiva para el ejercicio de los derechos de libertad de expresión del abogado, dado que solo le atribuye al derecho de acceso un rol instrumental. Además, sostuvo el fallo, tampoco estaba claro cómo se suponía que la función del abogado en la sociedad satisfacía el criterio pertinente en virtud del artículo 10 del CEDH, ya que no era ni periodista, ni representante de un “organismo de control público”. No había indicios de cómo el abogado podía mejorar, mediante la recepción de una copia de las órdenes de detención en seis causas penales totalmente ajenas a él, el acceso del público a las noticias o facilitar la difusión de información en interés de la gobernanza pública.¹²

Finalmente, el TEDH tampoco da por acreditado que la información solicitada a la autoridad judicial nacional satisficiera la prueba de interés público pertinente. El peticionante había limitado sus razones a que las decisiones judiciales solicitadas se referían a casos de causas criminales iniciadas contra altos funcionarios del Estado por delitos de corrupción, pero el Tribunal no consideró suficiente ese argumento para dar por cumplido el requisito del interés público. Al respecto sostuvo que “el interés público difícilmente es lo mismo que la curiosidad de un público”¹³.

Por tales razones el TEDH concluye que no hubo en ninguna de las dos peticiones violación del derecho de los solicitantes a la libertad de expresión e información bajo el artículo 10 de la CEDH.

9 TEDH, *Case of Magyar Helsinki Bizottság v. Hungría*, cit., párr. 157 a 168. Traducción propia.

10 Ídem, nota 6, párr. 40. Traducción propia.

11 Ídem, nota 6, párr. 41. Traducción propia.

12 Ídem, nota 6, párr. 42. Traducción propia.

13 Ibídem.

3. Apuntes para el debate

Para quienes siguen o trabajan con los estándares interamericanos de acceso a la información y libertad de expresión, resulta llamativo que se avale el requerimiento de las explicaciones a las autoridades nacionales sobre el “propósito” de la búsqueda de los documentos o dieran cuenta sobre que eran necesarios para otro fin ulterior. En rigor, si se considera que los antecedentes de los órganos de gobierno de la Unión Europea, tales como el Comité de Ministros del Consejo de Europa, o las convenciones del Consejo de Europa indican que no son necesarios esos requisitos para acceder a documentos oficiales, tampoco parece fundado adecuadamente el fallo.

Pero el caso tributa en un antecedente de la *Grand Chambre* que fue importante para el reconocimiento de la aplicabilidad del artículo 10 como garantía del derecho de acceso a los documentos públicos, pero con condicionalidades. Desde esa perspectiva, no se da por hecho que el artículo 10 garantice el derecho de requerir documentación a los Estados. Sin embargo, para una interpretación más favorable a las reglas de derechos humanos, lo consideran aceptable si se dan los mencionados requisitos, que en este caso —a criterio del TEDH— no se cumplen.

Al mismo tiempo, el TEDH ha profundizado en un criterio ya establecido en su jurisprudencia de los últimos años: el escrutinio pormenorizado del propósito para el cual se solicita la información y su vínculo con el ejercicio del derecho de libertad de expresión, en relación con cuestiones de probado interés público.

Tal como afirma el TEDH en el mencionado precedente “Magyar Helsinki Bizottság”:

Una consecuencia lógica de los dos criterios establecidos anteriormente —uno con respecto al propósito de la solicitud de información y el otro con respecto a la naturaleza de la información solicitada—, es que el papel particular del buscador de la información para ‘recibirla e impartirla’ al público adquiere especial importancia. Por lo tanto, al evaluar si el Estado demandado había interferido con los derechos del artículo 10 de los demandantes al denegar el acceso a ciertos documentos, el Tribunal ha otorgado previamente un peso particular al papel del demandante como periodista o como un organismo de control social u organización no gubernamental cuyas actividades se relacionan con asuntos de interés público.¹⁴

El propio Tribunal Europeo aclara en el mismo fallo que “esto no significa que el derecho de acceso a la información deba aplicarse exclusivamente a las ONG y la prensa”¹⁵ y sostiene que un alto nivel de protección también debe extenderse a los “investigadores académicos [...] y autores de literatura sobre asuntos de interés público”.¹⁶ Del mismo modo asegura que “la función de los blogueros y los usuarios populares de las redes sociales también puede asimilarse a la de los ‘perros guardianes públicos’ en lo

¹⁴ Ídem, nota 7, párr. 164. Traducción propia.

¹⁵ Ídem, nota 7, párr. 168. Traducción propia.

¹⁶ *Ibidem*.

que respecta a la protección que brinda el artículo 10”.¹⁷ Estas excepciones, claramente enumeradas en el fallo, no hacen más que confirmar lo dicho respecto de la evaluación cada vez más pormenorizada que el TEDH realiza sobre quién solicita información pública y con qué finalidad.

La sentencia en “Studio Monitori” ha aclarado que esa condición del “propósito” y el “carácter instrumental” de la solicitud de acceso a la información de interés público incluye la obligación de que el solicitante integre en su pedido la justificación de que el propósito es divulgar la información solicitada. Sin embargo, se puede argumentar que el TEDH, en este caso, no solo exigió que el acceso sea “instrumental”, sino que también destacó una condición adicional de “necesario” para el reportaje periodístico, sugiriendo que los documentos deben ser indispensables. Es decir, un umbral más exigente, sin hacer diferencias sobre si la información judicial tiene o no un régimen diferente.

Al iniciar el análisis indicamos las diferencias con los estándares del sistema interamericano. Con el afán de ser sintéticos, pero sin dejar de dar cuenta de tales cuestiones, recordamos lo dicho por la Corte IDH y la CIDH.

El artículo 13 de la CADH comprende la obligación positiva en cabeza del Estado de permitir a los ciudadanos acceder a la información que está en su poder, tal como lo expresó la Corte IDH en el caso “Claude Reyes”.¹⁸ En idéntica inteligencia se reiteró este estándar en el caso “Gomes Lund”.¹⁹

Al respecto, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH, del año 2000, establece en el principio 2 que “toda persona tiene el derecho a buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente en los términos que estipula el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, y que “todas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información”.²⁰ El principio 3 prescribe que

toda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla.²¹

Así también el principio 4 señala que “el acceso a la información [...] es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho”.²²

Del mismo modo, el punto 24 apartado 2 del texto de la Ley Modelo Interamericana de acceso a la información pública sostiene: “Comentario: El solicitante no necesita dar su nombre en la solicitud de información. Sin embargo, en la medida en que la solicitud se refiera a información personal, será

17 *Ibidem*.

18 *Ídem*, nota 3, párrs. 58 a y b y 77.

19 *Ídem*, nota 4, párr. 197.

20 Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, OEA/Ser.L/V/1.4.rev.11, 2000, párr. 5 pág. 2.

21 *Ídem*, nota 20, párr. 6.

22 *Ídem*, nota 20, párr. 7.

necesario incluir el nombre del solicitante”. Es decir, en el ámbito interamericano ya no solo es innecesario el motivo, sino también la identificación, salvo excepciones.

Como vimos en el caso aquí analizado, la jurisprudencia del TEDH se encamina cada vez más en un sentido divergente respecto de los estándares interamericanos. Las diferencias históricas se profundizan y ambos modelos recorren trayectorias diferentes. Mientras América Latina aún brega por dejar atrás el secretismo en torno a la información en poder de los Estados –alzando barreras y removiendo requisitos–, en el corazón de Europa –donde se gestaron las más antiguas herramientas jurídicas destinadas al escrutinio de la información pública–, vuelven a aparecer criterios restrictivos y estándares de reserva.