



# El derecho de acceso a la información de interés público sobre personas privadas de libertad en Chile

Una revisión a las Decisiones del Consejo para la Transparencia y a la protección de datos personales de los privados de libertad a la luz de estándares internacionales<sup>1</sup>

**Carmen Droguett González<sup>2</sup>**

*Universidad Andrés Bello*

*Chile*

ORCID: [0000-0003-3762-408X](https://orcid.org/0000-0003-3762-408X)

**Nathalie Walker Silva<sup>3</sup>**

*Universidad Andrés Bello*

*Chile*

ORCID: [0000-0001-5518-3578](https://orcid.org/0000-0001-5518-3578)

RECIBIDO: 26 de septiembre de 2022

ACEPTADO: 11 de febrero de 2023

**RESUMEN:** El trabajo aborda la delimitación del derecho de acceso a la información de interés público en Chile y el cumplimiento de estándares internacionales en materia de transparencia y protección de datos de las personas privadas de libertad. Lo anterior, a partir del análisis de las Decisiones del Consejo para la Transparencia chileno, entre los años 2009 y 2021, frente a solicitudes de acceso a información vinculada a procedimientos y sanciones. Con ello, buscamos destacar las principales debilidades de la regulación chilena sobre transparencia y control de datos personales de un grupo especialmente protegido por el Derecho, advirtiendo oportunidades de mejora a la luz de estándares fijados por el derecho internacional.

---

<sup>1</sup> Este trabajo se inserta en la ejecución del proyecto de investigación Jorge Millas DI-04-20/JM, titulado "El derecho a la protección de datos personales de las personas privadas de libertad en el Derecho chileno. Delimitación del derecho de acceso a la información de interés público y del derecho a la privacidad en situaciones de conflicto".

<sup>2</sup> Doctora en Derecho por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesora de Derecho Constitucional. Universidad Andrés Bello, Facultad de Derecho. Dirección postal: Bellavista 0121, Providencia, Santiago de Chile. Dirección electrónica: [carmen.droguett@unab.cl](mailto:carmen.droguett@unab.cl)

<sup>3</sup> Doctora en Derecho por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesora investigadora, Universidad Andrés Bello, Facultad de Derecho. Dirección postal: Bellavista 0121, Providencia, Santiago de Chile. Dirección electrónica: [nathalie.walker@unab.cl](mailto:nathalie.walker@unab.cl)



**PALABRAS CLAVE:** Derecho de acceso a la información, interés público, privados de libertad, Ley N° 20.285, Consejo para la Transparencia.

**CONTENIDOS:** 1.- Introducción. — 2.- El acceso a la información y a la protección de datos personales como derechos fundamentales y su regulación en el derecho chileno. — 3.- Acceso a la información de personas privadas de libertad en el marco de la aplicación de la Ley 20.285. — 3.1.- *Reconocimiento de los privados de libertad como grupo vulnerable.* — 3.2.- *La información solicitada, interés público de su acceso y derecho conculcado ¿vida privada o protección de datos personales?* — 4.- Estándares internacionales para la protección de datos personales de las personas privadas de libertad. — 5.- Conclusiones. — Bibliografía. — Jurisprudencia. — Documentos.

## The right of access to information of public interest on persons deprived of liberty in Chile

A review of the Decisions of the Council for Transparency and the protection of personal data of persons deprived of liberty in the light of international standards

**ABSTRACT:** This paper addresses the delimitation of the right of access to information of public interest in Chile and compliance with international standards, in terms of transparency and data protection of individuals deprived of liberty. The foregoing, based on the analysis of the Decisions of the Chilean Council for Transparency, between 2009 and 2021, in the face of requests for access to information related to procedures and sanctions. With this, we seek to highlight the main weaknesses of the Chilean regulation on transparency and control of personal data of a group especially protected by law, noting opportunities for improvement considering standards established by international law.

**KEYWORDS:** Freedom of Information, public interest, prisoners, Law No. 20,285, Council for Transparency.



## 1.- Introducción

La libertad de expresión es un derecho fundamental que, de acuerdo con la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y con el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), comprende tanto la libertad de opinión como la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas, sin injerencias de autoridades y sin consideración de fronteras<sup>4</sup>. Seguidamente, al interior del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos y en opinión de la Corte Interamericana (Corte IDH) como órgano de supervisión, la libertad de expresión es el derecho que permite el correcto funcionamiento de la democracia y una piedra angular para su existencia—sobre todo, en asuntos de interés público—, ya que es esencial para la existencia de una opinión pública libre<sup>5</sup>. Las principales garantías de la fase deliberativa del proceso democrático no están asociadas al derecho al sufragio activo y pasivo o con el derecho de asociación —como derechos políticos por excelencia—, sino que lo están con la libertad de expresión como facultad instrumental para el ejercicio de otros derechos. Es el reconocimiento de libertad de expresión y de su ejercicio lo que facilita que los ciudadanos comprendan asuntos de interés público, lo que permite que se desarrolle el principio de la rendición de cuentas y que alimenta las campañas partidistas. Asimismo, es en la esfera pública donde se sitúa el centro del proceso democrático, convirtiéndose la libertad de expresión en la principal garantía de que posiciones que hoy son minoritarias puedan llegar a ser mayoría (Carbonell, 2014:81 y 82). De esta forma, son los valores que subyacen al ejercicio del derecho, los que otorgan a éste una posición preferente para el progreso y desarrollo de las personas<sup>6</sup>. Uno de dichos valores es, precisamente, la participación ciudadana,

---

<sup>4</sup> El artículo 13.1 de la CADH, declara que «1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.» Por su parte, el artículo 10.1 del CEDH, reconoce que «1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa».

<sup>5</sup> En este sentido, al interior del Sistema Interamericano de derechos humanos véase Corte IDH, Opinión Consultiva OC-5/85, párr. 69 y 70; y sus sentencias en los casos *La última tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros) v. Chile*, párr. 68 y 69; *Ivcher Bronstein v. Perú*, párr. 151 y 152; *Herrera Ulloa v. Costa Rica*, párr. 112 y 113; *Ricardo Canese v. Paraguay*, párr. 82 y 86; *Claude Reyes y otros Vs. Chile*, párr. 85; *Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela*, párr. 140; *San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela*, párr. 154; *Grijalva Bueno Vs. Ecuador*, párr. 152. Al interior del Sistema Europeo de derechos humanos, véase TEDH sentencias en los casos *Handyside c. Reino Unido*, párr. 49; *Castells c. España*, párr. 42; *Partido Comunista Unificado de Turquía y otros c. Turquía*, párr. 43.

<sup>6</sup> Corte IDH, sentencias en los casos *Claude Reyes y otros v. Chile*, párr. 76; *Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") v. Brasil*, párr.196; y *I.V. v. Bolivia*, párr. 156.



puesto que el derecho fundamental a la libertad de expresión es su *conditio sine qua non* al interior de una democracia (Sánchez González, 1996: p. 91; Fiss, 1996: p. 3; Urias, 2014, p. 57; y Montilla Martos, 2019; p. 230). Consecuencialmente, toda sociedad quiere y necesita información (López Redondo, 2012: 9)<sup>7</sup>. Y dicho requerimiento de información se explicita hoy, más que antes, gracias a herramientas tales como las redes sociales e internet. Si consideramos que el derecho de acceso a internet se encuentra teóricamente protegido por las garantías constitucionales en materia de libertad de expresión e información, ampliamos, con ello, las herramientas esenciales para mejorar el acceso a información general y la participación de las personas en debates relativos a asuntos de interés público<sup>8</sup>.

Las manifestaciones normativas de la libertad de expresión en instrumentos internacionales<sup>9</sup>, denotan que este derecho comprende, junto con la libertad individual de expresar opiniones, el derecho positivo de acceso a la información. Ambas dimensiones, deben ser garantizadas simultáneamente por el Estado, por lo que su deber comprende la abstención de injerencias en el ejercicio y, también, la adopción de medidas positivas de protección, incluso, tratándose de relaciones horizontales. Sin embargo, como la mayoría de los derechos fundamentales, la libertad de expresión y, con ello, el derecho de acceso a la información no es un derecho absoluto. Por tanto, su ejercicio no faculta al titular para cualquier manifestación, ya que se somete a cláusulas limitativas que deben, a la vez, cumplir determinadas exigencias. En el Sistema Interamericano, es el artículo 13.2. de la CADH la norma que establece como requisitos para admitir restricciones al derecho: el respeto de condiciones de forma que conciernen a los medios a través de los cuales se manifiestan las limitaciones y el respeto a condiciones de fondo, representadas por la legitimidad de los fines que, con dichas restricciones, pretenden alcanzarse. De acuerdo con ella, son requisitos concurrentes de la limitación: (i) estar previamente fijadas por ley, en sentido formal y material; (ii) responder a un objetivo permitido por la CADH y (iii) ser necesaria en una sociedad democrática (para lo cual, la medida debe cumplir con las exigencias de idoneidad,

---

<sup>7</sup> Si bien el interés por la información no es reciente, pues Suecia conserva la Ley de Transparencia más antigua de 1766, en la actualidad y desde una perspectiva jurídica, su estudio es fundamental. Consecuencialmente, la inmediatez y extensión que se ha dado al derecho de acceso a la información por las personas —incluso de aquella que es considerada personal o sensible—, hace necesario un estudio singular del tema, a fin de desentramar y aplicar contenidos jurídicos. Ello, ya que tal como sostiene SCHULDSON, ¿qué podría significar hoy un completo acceso a la información? (SCHUDSON, 2015:2).

<sup>8</sup> Sobre libertad de expresión y su ejercicio mediante Internet y redes sociales, véase TEDH, sentencias en los casos *Ahmet Yildirim c. Turquía*, *Animal Defenders International c. Reino Unido* y *Delfi As c. Estonia*.

<sup>9</sup> En el marco internacional, nos referimos al artículo 19 Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y al artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). En el marco interamericano, citamos el artículo 4 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) y el artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana (2001).



necesidad y proporcionalidad). En el caso de los objetivos perseguidos o fines, uno de ellos es, precisamente, el respeto a los derechos o a la reputación de los demás. Con ello, información y vida privada son derechos que inevitablemente estarán en conflicto, por cuanto, tanto la CADH como el CEDH protegen expresiones, ideas o información “de toda índole”, sean o no favorables, sean o no veraces y sean o no de interés público<sup>10</sup>. Es esto lo que justifica el evidente el interés que existe hoy en la cultura jurídica —americana y europea—, por precisar los límites entre el derecho de acceso a la información y el derecho a la vida privada, sobre todo, respecto a la protección de datos personales, al uso de restricciones legítimas al ejercicio del derecho de acceso a la información, y a su acceso cuando la información solicitada es información de interés público<sup>11</sup>.

Aun cuando el «interés público de la información» es una expresión frecuentemente utilizada por la jurisprudencia administrativa nacional y comparada al momento de interpretar y aplicar las causales de reserva y secreto de la información, en Chile, ella no tiene reconocimiento explícito en Ley N.º 20.285, sobre acceso a la información pública del año 2008—en adelante LSAIP—<sup>12</sup>. Consecuencialmente, la expresión ha sido objeto de estudio por la doctrina y jurisprudencia nacional, quienes realizan un reconocimiento implícito de ella a partir de lo dispuesto en el artículo 21 de la LSAIP (Droguett, 2019: 124). Por ello, no debe llamar nuestra atención la casuística con que desde el año 2008, órganos de la Administración y Consejo para la Transparencia resuelven en torno a solicitudes de acceso a información. Revisadas las Decisiones del Consejo para la Transparencia entre los años 2009 y 2021, un punto controversial para la aplicación de la expresión «interés público de la información», se da en casos donde la información requerida es información vinculada a personas que presentan una especial situación de protección frente estímulos o injerencias externas. Tal es el caso de los sujetos privados de libertad, quienes merecen especial protección del Estado por su especial situación de vulnerabilidad o alto riesgo de vulneración de

---

<sup>10</sup> A juicio de las Cortes supranacionales existen, incluso, discursos que gozan de especial protección. Tal es el caso, de discursos que se desarrollan en el marco del debate político, supuestos en los que las excepciones a la libertad de expresión requieren una estricta interpretación. En este sentido véase TEDH sentencia en los casos *Lingens c. Austria*, párr. 42 y *Otegui Mondragón c. España*, párr. 50.

<sup>11</sup> En América Latina y el Caribe, ejemplo de ello son: en Argentina, la Ley No. 27.275 de 2016, sobre Derecho de Acceso a la Información Pública del año 2016; en Brasil, la Ley N.º 12.527 de 2011., que regula el acceso a la información previsto en la Constitución Federal y otras normativas; en Ecuador, la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a La Información Pública No. 24 del 2004; en México, la Ley General de Transparencia y acceso a la información pública de 2015; en Panamá, la Ley N.º 6, sobre Acceso a la Información Pública; en Paraguay, la Ley N.º. 5.282, sobre libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental de 2014; en Perú, la Ley N.º. 27.806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2002; y en Uruguay, la Ley N.º 18.381, sobre Derecho de Acceso a la Información Pública.

<sup>12</sup> Ley N.º 20.285, sobre acceso a la información pública. Del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Publicada en el Diario Oficial el 11 de agosto de 2008.



otros derechos<sup>13</sup>. Así, el problema se traduce en ponderar, caso a caso y conforme a Derecho, la procedencia y aplicación de las causales de secreto o reserva de información previstas en el artículo 21 N°s 2 y 5 de la LSAIP, tratándose de solicitudes de acceso a información de interés público que, en principio, estaría amparada por el derecho fundamental al respeto y protección de la vida privada; en especial, de los datos personales del sujeto —pensemos por ejemplo, en el nombre, edad, condición de salud, antecedentes académicos u otro similar. Lo anterior, pues, tal como señala la doctrina, ya hemos superado el paradigma de que los privados de libertad no tienen derechos (Castro, Cillero y Mera, 2010: 29).<sup>14</sup> Asimismo, tal como fue establecido en 2010 por los relatores de libertad de expresión de Naciones Unidas, CIDH, Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), son desafíos claves que subsisten en materia de acceso a la información la existencia de leyes deficientes vigentes en numerosos Estados, el enorme desafío que supone la implementación práctica del derecho, y la aplicación de leyes de reserva a periodistas u otras personas que no son funcionarios públicos, por ejemplo, para responsabilizarlos por publicar o diseminar información reservada que les ha sido entregada.

Este trabajo, metodológicamente jurisprudencial y analítico, se centra en el estudio de las Decisiones del Consejo para la Transparencia chileno dictadas entre los años 2009 y 2021. La jurisprudencia seleccionada es la más representativa del tipo de temas donde se ha apelado al uso de la expresión «interés público de la información» para justificar el acceso. En una primera parte, se fija el contenido y alcance de los derechos de acceso a la información y a la protección de datos personales en Chile. La segunda parte, y central del estudio, examina las Decisiones del Consejo para la Transparencia, efectuando una reconstrucción dogmática de los criterios jurisprudenciales con que el órgano ha resuelto los casos de amparo por acceso a la información y que han significado precisar los límites entre el derecho de acceso y protección de datos personales de las personas privadas de libertad. Finalmente, se revisa la jurisprudencia en el marco del Sistema Interamericano para la protección de derechos humanos, con la finalidad de destacar aquellos estándares de interpretación que el Estado debe advertir —mediante sus órganos—

---

<sup>13</sup> Corte IDH, Caso *Cantoral Benavides v. Perú*. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69. Párr. 69.

<sup>14</sup> Conforme a la Declaración de Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas —adoptados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a instancia de su Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad el año 2008— «Las personas privadas de libertad gozarán de los mismos derechos reconocidos a toda persona en los instrumentos nacionales e internacionales sobre derechos humanos, a excepción de aquéllos cuyo ejercicio esté limitado o restringido temporalmente, por disposición de la ley y por razones inherentes a su condición de personas privadas de libertad».



al momento de interpretar y aplicar las causales de reserva y secreto de la información, previstas en la Ley N.º 20.285.

## 2.- El acceso a la información y a la protección de datos personales como derechos fundamentales y su regulación en el derecho chileno

Cuando hablamos de conflictos entre el acceso a la información de interés público y la protección de datos personales en Chile, discutimos sobre la delimitación de dos derechos fundamentales<sup>15</sup>. Tal naturaleza, —fundada en nuestra opinión en la dignidad humana— ha hecho que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, no sea ajeno su regulación. En el caso del derecho de acceso a la información —entendemos—, se trata de la delimitación de la prerrogativa fundamental que permite a toda persona —en abstracto y sin distinción ni exigencia de requisitos descomunales— conocer cualquier tipo de información generada por el Estado —en especial, por su Administración— y, con ello, obliga al destinatario del derecho a su entrega, salvo que esta se encuentre protegida por un supuesto legal de excepción. Por su parte, en el caso de la protección de datos personales, nos referimos a la configuración de la facultad que autoriza a toda persona para controlar su propia información frente a su tratamiento en un soporte, sea éste automatizado o no. El ámbito de protección del derecho fundamental a la protección de datos personales se concreta, entonces, en el derecho del titular para controlar la información referente a él —y no en su facultad de exclusión— (Ravetllat, 2018: 114). Con base en lo anterior, y en una primera aproximación para efectos de este trabajo, el derecho a la protección de datos personales permitiría a su titular preservar el control sobre sus datos personales, en especial, frente a una eventual contaminación de libertades, con ocasión del desarrollo tecnológico<sup>16</sup>.

Dentro del Sistema Interamericano, la CADH —como principal instrumento de protección de derechos humanos— reconoce ambos derechos. El artículo 13 de la

---

<sup>15</sup> Para tal efecto, entendemos los derechos fundamentales como «aquellas libertades, igualdades e inviolabilidades derivados de la dignidad humana, poseidas por toda persona sin distinción y que favorecen su desarrollo, los cuales son asumidos explícita o implícitamente por el ordenamiento interno o internacional, como exigencias de la persona frente al Estado o a los particulares» (DROGUETT GONZÁLEZ, 2020:29). Tal como sostiene José Luis Cea Egaña, son aquellos «derechos, libertades, igualdades e inviolabilidades que, desde la concepción, fluyen de la dignidad humana y que son intrínsecos de la naturaleza singularísima del titular de esa dignidad. Tales atributos, facultades o derechos públicos subjetivos son, y deben ser siempre, reconocidos y protegidos por el ordenamiento jurídico, permitiendo al titular exigir su cumplimiento con los deberes correlativos» (CEA EGAÑA, 2012:221).

<sup>16</sup> Sobre derechos humanos y su relación con el mundo digital, véase Cova Fernández, E., 2022: «Derechos Humanos y Derechos digitales en la Sociedad de la Información», en *Revista Derechos Humanos y Educación*, n.º 6: 61-80.



Convención examina el derecho de acceso a la información como una de las libertades interrelacionadas que compone la libertad de expresión (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2007:9)<sup>17</sup>. Por su parte, al interior de igual sistema de protección, el artículo 11, reconoce el derecho que tiene toda persona a la privacidad y a la protección de sus datos personales<sup>18</sup>. Como parte del Sistema Interamericano, en la década de los 90 y por medio del Decreto N° 873, Chile depositó el instrumento de ratificación de la Convención, instancia en que, asimismo, reconoció la jurisdicción contenciosa de la Corte IDH y aceptó que, en lo sucesivo, la Comisión u otros Estados pudieran presentar casos en su contra ante este Tribunal. Por medio de la ratificación, Chile se comprometió al cumplimiento de las obligaciones de respeto de los derechos y libertades reconocidos en el instrumento y de garantía de su libre y pleno ejercicio por toda persona sujeta a su jurisdicción.

Ahora bien, el carácter de fundamental de estos derechos, no los exime de estar sujetos a limitaciones —explícitas o no—. Dicha labor, supone siempre un desafío, pues los límites deben ser correctamente definidos para la adecuada comprensión de los derechos, no pudiendo infringirse ciertos términos, tales como, el contenido esencial del derecho o el principio de razonabilidad. Teniendo en cuenta lo difícil que es, caso a caso, precisar los límites entre el derecho de acceso a la información y el derecho a la protección de datos, la Corte IDH junto con reconocer en el artículo 13 de la Convención el derecho de acceso a la información pública y manifestar su importancia para la democracia y formación de la opinión pública<sup>19</sup>, ha destacado el riesgo que, actualmente, ello supone para la protección de datos y privacidad. Es así como el año 2013, el informe del Comité Jurídico Interamericano consignó que —a juicio del relator a cargo—, «el campo de la privacidad personal y de la protección de datos sigue caracterizándose por rápidos adelantos tecnológicos, así como una evolución constante de las amenazas a la privacidad personal. Asimismo, las respuestas a estos sucesos y amenazas han sido diferentes en distintas regiones del mundo. En las Américas no parece haber surgido un enfoque "regional" coherente» (Comité Jurídico Interamericano, 2013:2). A ello, cabe agregar que, al interior del Sistema Interamericano —y a diferencia del marco de la Unión Europea—, el desarrollo jurisprudencial ha sido más extenso respecto del derecho a la vida privada

---

<sup>17</sup> El artículo 13.1 de la CADH, declara que «1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección».

<sup>18</sup> El artículo 11 de la CADH declara que «1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad. 2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación. 3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.»

<sup>19</sup> En este sentido, véase las sentencias de la Corte IDH en los casos *Claude y otros vs. Chile* y *Gomes Lund y Otros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil*.



que sobre el derecho a la protección de datos personales (ejemplo de ello son las sentencias de la Corte IDH en los casos *Masacres de Ituango v. Colombia*, *Escuá Zapata v. Colombia*, *Fernández Ortega v. México* y *Atala Riffo y Niñas v. Chile*). Lo anterior, sin perjuicio del acercamiento al tema por la Corte IDH a la protección de datos personales, desde la perspectiva de la vida privada y del acceso a la información<sup>20</sup>, por cuanto dicho derecho no está expresamente reconocido ni resguardado en los instrumentos jurídicos internacionales vinculantes del sistema interamericano de protección. La misma preocupación por la delimitación del derecho de acceso a la información pública y del derecho a la protección de datos personales, se constata por parte del Tribunal Europeo en casos de países miembros del Consejo de Europa que han ratificado el CEDH.<sup>21</sup> Así, en el ordenamiento comunitario existe una consagración explícita de derechos y libertades esenciales a partir de la entrada en vigor del Convenio Europeo, texto básico en materia de derechos fundamentales en Europa; sin embargo, tratándose del derecho de acceso a la información su reconocimiento es implícito a partir del artículo 10 del instrumento<sup>22</sup>. En el marco del Sistema Europeo para la protección de derechos

---

<sup>20</sup> Ejemplo de ello es la ampliación del contenido del derecho a la vida privada que se consigna en las sentencias de la Corte IDH, en su sentencia en los casos *Atala Riffo y niñas v. Chile* de 2012, *Artavia Murillo y otros (Fecundación in Vitro) v. Costa Rica* de 2012, *Rosendo Cantú y otra v. México* de 2010 y el *Masacres de Ituango v. Colombia* de 2006.

<sup>21</sup> Aun cuando el surgimiento de la denominada Unión Europea y del Consejo de Europa es casi coetáneo, la pretensión de reconocimiento y de garantía de los derechos es más valorada en el Consejo de Europa, el cual, desde su surgimiento en 1949 por medio del tratado de Londres, ha ampliado significativamente el número de países integrantes y de normas relativas a los derechos y libertades fundamentales, tales como: la Carta Social Europea de 1961 y sus Protocolos, la Carta Europea de las Lenguas Minoritarias o Regionales de 1992, el Convenio Marco para la protección de las Minorías Nacionales de 1995, la Convención del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos de 2005 y la Carta del Consejo de Europa sobre la educación para la ciudadanía democrática y la educación en derechos humanos de 2010.

<sup>22</sup> Ello, pues la libertad de información —y con ello su contenido— puede asumir tanto una actitud activa—mediante el derecho a comunicar libremente información veraz y que comprende las facultades de investigar, preparar y difundir la información— o bien, una actitud pasiva —a través del derecho a recibir libremente dicha información— (Guichot, 2011:8). Tal protección del receptor, es garantía del pluralismo y de la participación en el proceso democrático, pues es «un instrumento esencial de conocimiento de los asuntos que cobran importancia en la vida colectiva y que, por lo mismo, condiciona la participación de todos en el buen funcionamiento del sistema de relaciones democráticas auspiciado por la Constitución, así como el ejercicio efectivo de otros derechos y libertades» (en este sentido, véase la Sentencia del Tribunal Constitucional chileno 567/10, cc. 31 y 32. La misma idea se encuentra en las sentencias del TEDH pronunciadas en los casos *Sunday Times c. Reino Unido* (1979) —párr. 65—; *Lingens c. Austria* (1986) —párrs. 41 y 42—; *Castells c. España* (1992) —párr. 43—; *Fuentes Bobo c. España* (2000) —párr. 43—; *Otegui Mondragón c. España* (2011) —párr. 48—; *Magyar Helsinki Bizottság c. Hungría* (2016) —párr. 161—; y *Stern Taulats y Roura Capellera c. España* (2018) —párr. 30. En el derecho interno de los países de Europa, la verdadera eclosión del derecho de acceso a la información pública tuvo lugar en la primera década del siglo XXI, donde, de entrada, casi todos los países europeos comprendidas las nuevas democracias de Europa central y oriental, aprobaron sus propias leyes de acceso a



humanos, el Convenio reconoce también el derecho a la vida privada en su artículo 8<sup>o</sup><sup>23</sup>. Lo anterior, se complementa producto de la considerable jurisprudencia creada en torno al derecho, y a su relación con el derecho a la protección de datos —que tiene como sustento la norma, pues la protección de datos se encuadra en la consagración de los derechos a la intimidad y a la vida privada—<sup>24</sup>. Esto, pues, si bien el derecho al respeto de la vida privada y el derecho a la protección de los datos personales están estrechamente relacionados, son derechos distintos en su formulación y alcance (Contreras, 2020: 101). La similitud se encuentra en que ambos protegen valores similares —como la autonomía y dignidad de sus titulares—; la diferencia, radica en que el primero consiste en una prohibición de la injerencia para los destinatarios del derecho fundamental, mientras que el segundo comprende la facultad del titular para controlar el uso por terceros de información sobre sí misma<sup>25</sup>. Finalmente, como avance, no podemos dejar de mencionar el importante paso para la garantía del derecho a la protección de datos personales, con ocasión de la entrada en vigor del denominado Reglamento General de Protección de Datos 679/2016<sup>26</sup>.

---

la información pública y otros países las renovaron para hacerlas más efectivas (Fernández Ramos, 2018:221); un ejemplo del segundo caso es, precisamente, España, por medio de su Ley de Transparencia y Buen Gobierno de 2013.

<sup>23</sup> El artículo 8 del CEDH declara que «1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia. 2. No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención de las infracciones penales, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás».

<sup>24</sup> En este sentido se pronuncian las sentencias del TEDH en los casos *Amman c. Suiza* (2000) —párr. 65—; *Gaskin c. Reino Unido* (1989) —párr. 49—; *Rotaru c. Rumania* (2000) —párrs. 43—; *Leander c. Suecia* (1987) —párr. 48—; *S. and Marper c. Reino Unido* (2008) —párr. 66 y 67—; *Biriuk c. Lituania* (2008) —párr. 39—; *Khelili c. Suiza* (2011) —párr. 56—; *Vukota-Bojić c. Suiza* (2016) —párr. 59—; y *Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia c. Finlandia* (2017) —párrs. 137 y 138—; y *Catt c. Reino Unido* (2019) —párr. 93—.

<sup>25</sup> Fue el Tribunal Constitucional Alemán quien primero brindó reconocimiento jurisprudencial al derecho a la protección de datos personales, como un derecho distinto vinculado a la autodeterminación informativa —que deriva del derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad—. En su sentencia, de 15 de diciembre, el tribunal anuló tres preceptos referidos a la Ley sobre Censo de Población aprobada por el Bundestag en 1982, luego de considerar que el censo y el número de preguntas que él contenía implicaba una lesión a la libertad persona.

<sup>26</sup> El cual —de acuerdo a su considerando decimotercero—, tiene por objeto por parte de la Unión Europea «[...]garantizar un nivel coherente de protección de las personas físicas en toda la Unión y evitar divergencias que dificulten la libre circulación de datos personales dentro del mercado interior», así como proporcionar «seguridad jurídica y transparencia a los operadores económicos, incluidas las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, y ofrezca a las personas físicas de todos los Estados miembros el mismo nivel de derechos y obligaciones exigibles y de responsabilidades para los responsables y encargados del tratamiento, con el fin de garantizar una supervisión coherente del tratamiento de datos



En Chile, el derecho de acceso a la información es un derecho constitucional con reconocimiento implícito en el artículo 19 N.º 12 de la Constitución Política de 1980, el cual, asegura a todas las personas «la libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio» (Tribunal Constitucional chileno STCch 634/2006, c. 9).<sup>27</sup> La configuración del derecho se efectúa por medio de la Ley N.º 20.285, sobre acceso a la información pública —en adelante LSAIP—, que fue complementada con el Reglamento contenido en el Decreto Supremo N.º 13/2009, dictado en el ejercicio de la potestad reglamentaria de ejecución del Presidente de la República<sup>28</sup>. El objeto del derecho a la libertad de expresión son los pensamientos, ideas, juicios de valor y opiniones; mientras que, el de la libertad de información es la comunicación y recepción de hechos veraces que puedan considerarse noticiosos o de interés público (Tribunal Constitucional chileno STCch 1463/10, c. 16 y 17 y sentencia del Tribunal Constitucional español 6/1988, Fj. 5); y la protección constitucional chilena alcanza a ambas libertades y a su forma de expresarlas, pues la historia legislativa demuestra que, durante la discusión sobre la elaboración del artículo, se tuvo a la vista la Declaración Universal de Derechos Humanos, que distingue los derechos (Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, Tomo VII, Sesión 227a, p. 425).<sup>29</sup> El reconocimiento y protección en Chile del derecho a manifestarse en sus diversas facetas, es fundamental, ya que éste no solo protege un interés individual, sino que conlleva a la protección de una institución política fundamental, como es la opinión pública libre (Tribunal Constitucional chileno STCch 567/10, cc. 31 y 32 y sentencia del Tribunal Constitucional Español 104/1986, Fj. 5). Consecuencialmente, lo mismo sucede con

---

personales y sanciones equivalentes en todos los Estados miembros, así como la cooperación efectiva entre las autoridades de control de los diferentes Estados miembros» (REGLAMENTO (UE) 2016/679, 2016).

<sup>27</sup> El reconocimiento constitucional del derecho en el artículo 19 N.º 12, es compartido también, por la doctrina nacional (NOGUEIRA ALCALÁ, 2003; García y Contreras, 2009; y Harasic Yaksic, 2010). Lo anterior, aun cuando han existido intentos por reconocerlo explícitamente, tales como: la propuesta de reforma a la Constitución correspondiente al Boletín 11617-07 ingresado el 06 de marzo de 2018 y la Propuesta Constitucional que fue rechazada el 04 de septiembre de 2022.

<sup>28</sup> En este punto, es importante destacar que, aun cuando la Ley fue publicada el año 2008, ésta ha sido modificada y/o complementada los años 2016 y 2020, mediante: la Ley N.º 20.880 sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses, la Resolución 7 que ejecuta acuerdo del consejo directivo sobre política de participación del consejo para la transparencia, y la Ley N.º 21.210 que moderniza la legislación tributaria. Asimismo, a la fecha de presentación de este trabajo, en la Cámara de Diputados existen en tramitación proyectos de ley que comprenden modificación a sus disposiciones, a saber, los correspondientes a los Boletines 12665-07, 12100-07, 11790-25, 11697-07, 11081-31, 10003-07, 9981-07, 9629-19, 7006-07, 6705-07, 6578-07 y 6120-07.

<sup>29</sup> El catálogo de derechos fundamentales que establece el artículo 19 de nuestra Constitución no es cerrado ni estático, pues la norma no posee un carácter de enunciado exclusivo y excluyente; no señala que ellos son los únicos asegurados, lo que hace posible que existan otros derechos fuera de los expresamente indicados (CEA, 2012:52). La ampliación de los derechos fundamentales se puede realizar mediante distintas técnicas, una de las cuales es la ampliación por vía interpretativa en la jurisprudencia (Álvarez Conde, 1992:249).



el derecho de acceso a la información pública, el que es primordial para la comunicación, permitiendo la formación de tal opinión pública, base de la democracia (Zegarra Valdivia, 2010; Cid Botteselle, Marileo Millán y Moya Díaz, 2012; Sánchez de Diego, 2014; Anguita, 2015; Cotino, 2017; Serrano Martínez y Beltrán, 2017).

Tal como indicamos antes, el año 2008 la regulación del derecho de acceso a la información en Chile se efectuó por medio de la LSAIP. Ello, pues, producto del artículo 8° de la Constitución<sup>30</sup>, las limitaciones al derecho deben ser desarrolladas por una ley de quórum calificado, texto legal que correspondió a la referida Ley. La LSAIP estableció un nuevo procedimiento de acceso a la información — particularmente de aquella en poder de la Administración—, reconociendo a la información pública como objeto del derecho de acceso a la información, la cual, a la vez, precisa en sus artículos 5° y 10.<sup>31</sup> La misma ley limitó el derecho de acceso a la información mediante la consignación expresa de causales de reserva y secreto en su artículo 21, en cuya virtud se puede denegar total o parcialmente su acceso. De ellos —para efectos de este trabajo— nos importan los numerales 2 y 5 de la disposición. El numeral 2, pues establece como causal «2. Cuando la publicidad, comunicación o conocimiento afecte los derechos de las personas, particularmente tratándose de su seguridad, su salud, la esfera de su vida privada o derecho de carácter comercial o económico». El numeral 5, ya que considera como excepción al derecho de acceso «5. Cuando se trate de documentos, datos o informaciones

---

<sup>30</sup> Producto de la dictación de la Ley N.º 20.050 — de reforma constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República, publicada en el Diario Oficial el 16 de agosto de 2005—, el artículo 8° de la Constitución Política vigente señala en su inciso primero que «[e]l ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones». El inciso segundo agrega que «[s]on públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, solo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional». En el caso del derecho de acceso a la información, su reconocimiento se configura gracias a la interpretación de que tribunales —nacionales y supranacionales— han hecho del artículo 5° inciso segundo de la Constitución, complementando el contenido del numeral 12 del artículo 19, con lo dispuesto por los artículos 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 19 del Pacto Internacional del Derechos Civiles y Políticos y 13 de la Convención Americana, normas que reconocen las facultades de investigar y recibir información como parte de la libertad de expresión en sentido amplio. (Corte IDH, caso Claude y otros Vs. Chile, párr. 77. En el mismo sentido, Desantes Guanter, 1987; Laporta, 2002; Sánchez de Diego Fernández de la Riva, 2007; Moretón Toquero, 2014 y Abad Alcalá, 2015).

<sup>31</sup> De acuerdo con el artículo 5° de la LSAIP son públicos «los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial», así como «los procedimientos que se utilicen para su dictación» y «la información elaborada con presupuesto público y toda otra información que obre en poder de los órganos de la Administración». Por su parte, el artículo 10 de la LSAIP amplía el objeto de regulación, pues establece el derecho de acceso sobre informaciones «contenidas en actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, así como a toda información elaborada con presupuesto público». En consecuencia, en Chile, para el legislador, existen dos criterios definidos para establecer qué información es pública: su elaboración con presupuesto público y que obre en poder de los órganos de la Administración, en este caso, sin importar su procedencia, pues la ley no distingue.



que una ley de quórum calificado haya declarado reservados o secretos, de acuerdo con las causales señaladas en el artículo 8 de la Constitución». Tal es el caso, precisamente, de la ley N° 19.628, sobre protección de la vida privada que data del año 1999.

Por su parte, en Chile, el derecho a la protección de datos personales es un derecho fundamental garantizado constitucionalmente en el artículo 19 N° 4, producto de la reforma a la Constitución efectuada por medio de la Ley N.º 21.096 del año 2018.<sup>32</sup> Tal como destaca Contreras (2020), previo a la reforma y con ello a su reconocimiento explícito como derecho fundamental, el derecho a la protección de datos personales se había entendido, por la doctrina y jurisprudencia mayoritaria, «como parte del contenido iusfundamentalmente protegido del derecho al respeto y protección de la vida privada, establecido en el artículo 19 N° 4 de la Constitución» (p. 89). Hoy, la norma en cuestión asegura a todas las personas, la protección de sus datos personales y dispone que el tratamiento y protección de estos datos se efectuará en la forma y condiciones que determine la ley. Con ello, aun cuando por medio de la citada modificación se constitucionalizó el derecho a la protección de datos, la ley a la que el artículo constitucional se refiere es la Ley N° 19.628, sobre protección de datos de carácter personal<sup>33</sup>. Con ello, también, es posible sostener que el Chile, en la actualidad, el derecho a la protección de los datos personales tiene un reconocimiento normativo que lo distingue del derecho a la vida privada. Sin embargo —como veremos— la protección constitucional no es suficiente. Esto es un hecho común en los sistemas legales latinoamericanos que han reconocido el derecho, por cuanto «las previsiones constitucionales son muy generales, dejando así mucho margen para la interpretación judicial, por lo que al ser aplicados a casos concretos pueden generarse decisiones ambiguas o equivocadas, generando así falta de certeza legal» (ADC, 2016: p. 13). Como problema adicional, tal como destaca María Mercedes Albornoz (2022), el flujo de datos personales es potenciado por internet, que permite que las comunicaciones virtuales de datos referidos a un individuo identificado o identificable no se detengan en las fronteras estatales, no existiendo aún un instrumento vinculante de alcance universal, suscripto por todos

---

<sup>32</sup> Revisada la Historia de Ley correspondiente al Boletín N° 9.384-07 —iniciada en su tramitación como moción parlamentaria de un grupo de senadores—, la iniciativa tuvo como fundamento la larga data de las regulaciones en materia de protección de datos, tales como: las Recomendaciones de la OCDE de 1980, la Convención N°108 de 1981 del Consejo de Europa, la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea relativa a la "protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos". Asimismo, el criterio del Tribunal Constitucional, que reconoce a la protección de datos la calidad de derecho fundamental en los roles acumulados N°1732-10 y 1800-10 de fecha 21 de junio de 2011, y el reconocimiento explícito del derecho por parte de otras Constituciones como la de Colombia, Ecuador, México, Brasil y Paraguay.

<sup>33</sup> Mención aparte merece también la Ley N°19.423 publicada en el Diario Oficial el 20 de noviembre de 1995, que modificó el Código Penal sobre los delitos contra el respeto y protección a la vida privada y pública de la persona y la familia. Asimismo, la Ley N° 20.575, publicada en Diario Oficial el 17 de febrero de 2012, que establece el principio de finalidad en el tratamiento de datos personales.



o la mayoría de los Estados miembros de la comunidad internacional ni un órgano con jurisdiccional internacional en la materia (p. 139). De esta forma, en Chile aun cuando la Ley N.º 21.096 del año 2018 constituyó un avance en el momento en que fue dictada, hoy en día, producto de las nuevas herramientas tecnológicas y frecuencia de uso, como de la regulación del derecho de acceso a la información que data del 2008, los criterios y orientaciones de la Ley de 1999, que son aplicados actualmente para la resolución de conflictos de derechos que surgen en el marco de requerimientos de información, son anticuados y exiguos para efectos de resolver conflictos de derechos<sup>34</sup>. La reserva legal de la protección de datos personales importa, por cuanto la fórmula empleada en el artículo 19 N° 4 de la Constitución mandata al legislador para fijar tanto la forma como condiciones del tratamiento y protección de dichos datos.

En 1890 se formuló, por primera vez en términos jurídicos, una nueva exigencia de libertad personal, el *right to privacy* (Warren y Brandeis, 1890). Cuando se propuso tal derecho, la información estaba contenida, en su mayoría, en periódicos. Sin embargo, hoy está irremediamente asociada a las nuevas tecnologías. Con ello, surge la preocupación por la ausencia del conocimiento que las personas –en general– tienen sobre la regulación de la protección de los datos de carácter personal. Así, el 2020, el Estudio Nacional de Transparencia y Protección de Datos Personales del Consejo para la Transparencia —órgano a cargo de la fiscalización de las leyes de Transparencia y de Protección de Datos Personales— evidenció, como percepción de la ciudadanía, que el acceso a la información es algo necesario y un derecho instrumental para el ejercicio de otros derechos, pero que, a la vez, es poco efectivo para quienes efectúan solicitudes a entidades pública. En el mismo informe, el Consejo constató también la preocupación de la ciudadanía por una serie de instancias en que su información personal podría estar al descubierto (Consejo para la Transparencia, 2020:3).

Si consideramos que gran parte de la información que obra en poder de los órganos públicos está constituida por datos personales, los que, en un alto número de casos, se han entregado voluntariamente a dichos órganos, directamente, o bien por medio del uso de redes sociales, las implicancias que se siguen de la regulación chilena pueden ser graves. El problema es mayor, si se tiene presente que, al momento de resolver sobre reclamaciones en el marco de aplicación de la LSAIP y la protección de datos, el Consejo para la Transparencia chileno, si bien concibe a ambos como derechos fundamentales, resuelve en base al «interés público de la información». En otras palabras, resuelve aplicando un estándar de ponderación que carece de reconocimiento normativo explícito en Chile y sin contar con criterios claros para esa

---

<sup>34</sup> Lo señalado se evidencia en la presentación de más de sesenta iniciativas legales referidas a la vida privada y su protección —entre ellas, la tramitación del proyecto de ley que busca modificar la regulación del tratamiento de datos personales en Chile contenido en los Boletines N° 11.092-07 y N° 11.144-07—.



labor. Por su parte, el problema se profundiza si se tiene en mente que una de las brechas relevantes en materia de acceso a la información entre la normativa internacional de derechos humanos y la nacional es la protección de datos personales de grupos vulnerables, como es el caso de los privados de libertad. Sobre todo, si tenemos presente la tensión constante que existe entre el derecho interno y el derecho internacional de los derechos humanos, que considera la privación de libertad como una etapa particularmente sensible donde el Estado debe estar alerta y podría, incluso, generar responsabilidad del Estado, atendida la protección específica que proveen distintos instrumentos internacionales.

### **3.- Acceso a la información de personas privadas de libertad en el marco de la aplicación de la Ley 20.285**

Esta sección tiene por objeto la reconstrucción dogmática de los criterios jurisprudenciales utilizados por el Consejo para la Transparencia chileno –entre los años 2009 y 2021– en sus Decisiones en que resolvió los amparos que fueron presentados en aplicación del artículo 21 N° 2 y 5 de la LSAIP<sup>35</sup>. Lo anterior, estimamos, nos permitirá precisar los límites que, según lo que el Consejo ha resuelto, tiene el derecho a la protección de datos personales de las personas privadas de libertad. Para ello, hemos sistematizado la información, distinguiendo tres de los asuntos tratados en las Decisiones del órgano que nos parecen relevantes. Primero, la consideración de las personas privadas de libertad como sujetos vulnerables. En segundo lugar, la referencia en casos similares a derechos que, si bien están estrechamente relacionados son distintos a la protección de datos personales en cuanto a formulación y alcance. Finalmente, los estándares internacionales que consideramos relevantes de destacar, tanto en materia de protección de datos personales como de protección de las personas privadas de libertad. Lo anterior, a partir de la jurisprudencia de la Corte Interamericana y con el objeto de contribuir con ello al desarrollo de argumentos de carácter no solo normativo frente a solicitudes de acceso a la información.

#### **3.1.- Reconocimiento de los privados de libertad como grupo vulnerable**

La vulnerabilidad no es un concepto unívoco, ya que existen distintas clases de vulnerabilidad<sup>36</sup>. La Constitución chilena vigente no define el término; tampoco lo

---

<sup>35</sup> El artículo 24 de la LSAIP dispone, en su inciso primero, que «(v)encido el plazo previsto en el artículo 14 para la entrega de la documentación requerida, o denegada la petición, el requirente tendrá derecho a recurrir ante el Consejo establecido en el Título V, solicitando amparo a su derecho de acceso a la información».

<sup>36</sup> Lo anterior, aun cuando leyes especiales acotan el término para ámbitos específicos. Tal es el caso del artículo 2 número 3 de la Ley N° 20.530 del año 2011, que crea el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, define para efectos de dicha ley como persona o grupo



menciona en su articulado. No obstante, la vulnerabilidad es un concepto jurídico que debe ser precisado para justificar la existencia de una titularidad específica de derechos (Peredo, 2022:118). En este contexto, cuando nos referimos a ella, normalmente entendemos que aludimos a una relación entre la posibilidad de recibir daño o riesgo y el daño efectivamente causado (Luan, 2021:43). En consecuencia, la vulnerabilidad puede provenir de una condición del sujeto, o bien de una situación especial. Ejemplo del primer caso es la orientación sexual, el género o una discapacidad del sujeto; ejemplos del segundo caso son su estado migratorio, su condición económica, o estar o no privado de su libertad personal. De esta forma, aun cuando es posible sostener que –en principio– todo ser humano es vulnerable, en la práctica, es posible distinguir dos supuestos, a saber: aquellos que se encuentran temporalmente en un estado de vulnerabilidad y aquellos que pertenecen a colectivos cuya vulnerabilidad es constante, toda vez que la causa de la vulnerabilidad es inalterable (Luan, 2021:43).

Lo anterior es importante para el Derecho, por cuanto esta posibilidad de recibir daño o riesgo ocasiona un desequilibrio en el goce efectivo de ciertos derechos por los sujetos o grupos en desventaja. Asimismo, produce que, en cumplimiento del principio de igualdad, el Estado –como principal garante de derechos fundamentales–deba *ex ante*, junto con identificar los sujetos o grupos, hacer excepción a la igualdad en el ejercicio de derechos, generando medidas tendientes a equiparar su situación. Es en dicho supuesto que nosotros situamos a los sujetos privados de libertad. Ello, fundado en el hecho de que la etapa de ejecución de las sanciones penales «es un momento sensible donde las posibilidades de abuso por parte de las y los funcionarios penitenciarios son elevadas» (INDH, 2012:20). Actualmente, está superado el paradigma de los privados de libertad como sujetos sin derechos bajo una relación de sujeción especial (INDH, 2012:19). Sin embargo, en la práctica, las condiciones del encierro hacen que el colectivo de los privados de libertad sea en mayor o menor medida vulnerado, dependiendo de las condiciones materiales del encierro. El problema es que, en principio, la privación de libertad no conlleva la afectación de otros derechos. Asimismo, distintos instrumentos internacionales otorgan a este colectivo una protección especial, siendo deber del Estado cumplir dichos estándares.

Revisadas las Decisiones del Consejo para la Transparencia entre el año 2009 y 2021, son dos casos (C4086 de 2019 y C3050 de 2019) en los que –estimamos– se presta atención, indirectamente, a las características y otras particularidades de quienes se encuentran privados de libertad, aun cuando durante el proceso no se alude a ellos

---

vulnerable a «aquellos que por su situación o condición social, económica, física, mental o sensorial, entre otras, o por presentar carencias desde un punto de vista multisensorial, se encuentran en desventaja y requieren de un esfuerzo público especial para participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional y acceder a mejores condiciones de vida y bienestar social».



como sujetos vulnerables.<sup>37</sup> Lo anterior, pues en estos casos ellas se desconocen y no consideran impedimento para la entrega de información que es calificada, por el propio Consejo, como información de interés público. En los dos casos, se solicitó a Gendarmería de Chile la entrega de una nómina con información vinculada a los internos y, en ambos, la información fue entregada parcialmente al requirente, por aplicación del principio de divisibilidad, lo cual dio lugar a la presentación de un amparo ante el Consejo para la Transparencia. Entre la información denegada y que fue tachada, estaba la identidad —nombre y apellido— de las personas privadas de libertad<sup>38</sup>. Ello, por aplicación del artículo 21 N°2 y N° 5 de la LSAIP en relación con los artículos 2, 7 y 10 de la LPDP.<sup>39</sup> En ambas Decisiones, el Consejo para la Transparencia otorgó el acceso a la información por considerarla pública y estimar que existía interés público en la divulgación en orden a que las personas respecto de quienes se solicitaba esa información habían sido condenadas por un Tribunal de la República a penas privativas de libertad, que estaban cumpliendo en los términos dictaminados por el órgano jurisdiccional<sup>40</sup>. Todo esto, pese a que por parte de Gendarmería — y de los propios interesados cuando se les confirió traslado— se hizo presente que su entrega afectaría la vida privada de los internos, derecho que no pierden al estar privados de libertad. Ambas decisiones del Consejo para la Transparencia fueron objeto de reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones, órgano que confirmó la decisión del Consejo rechazando el recurso, lo que dio lugar a la interposición de un recurso de queja ante la Corte Suprema contra los Ministros de la Corte de Apelaciones. El razonamiento del máximo tribunal es interesante por cuanto, previo a acoger cada recurso, califica las nóminas de internos y de condenados como datos sensibles de los individuos incluidos en ellas, debido a que incorporan el nombre del interno, lo cual —en su opinión—podría afectar los derechos de las personas, configurándose así la causal del artículo 21 N° 2 de la LSAIP. En consecuencia, al desechar los reclamos de ilegalidad, los magistrados de las respectivas Cortes de Apelaciones habrían vulnerado gravemente las normas aludidas, incurriendo en falta o abuso. Llama nuestra atención que, en una de sus sentencias, la Corte Suprema enfatiza la necesidad de distinguir entre quienes se encuentran en libertad y aquellos que cumplen condenas en un centro penitenciario a cargo de Gendarmería, por cuanto los segundos no pueden resguardar personalmente sus derechos, correspondiendo al órgano invocarlos y velar por ellos; lo cual, en ambos casos, hizo Gendarmería por medio de la oposición a

---

<sup>37</sup> Lo anterior, estimamos, a diferencia de otros casos en que el Consejo para la Transparencia sí se refiere a grupos que pueden encontrarse en situación de vulnerabilidad. Tal es el caso de las Decisiones C5045-20 y C1769-14.

<sup>38</sup> CPT, Decisión C4086-18, c. 2 y Decisión C3050-19, c.1.

<sup>39</sup> CPT, Decisión C4086-18, c. 4 y Decisión C3050-19, c.1.

<sup>40</sup> CPT, Decisión C4086-18, c. 7 y Decisión C3050-19, c.4.



entregar información relativa a datos personales.<sup>41</sup> En ambos casos, la Corte Suprema destaca también el deber que tiene dicho órgano de contribuir a la reinserción social de los condenados, la que se vería afectada por medio de la entrega de la identidad de las personas, exponiéndolas a una estigmatización social<sup>42</sup>. Con ello, y aun cuando no lo indica expresamente, estimamos que la Corte Suprema estaría reconociendo una condición específica de desventaja de las personas privadas de libertad, hecho que las hace susceptibles de una especial protección.

---

<sup>41</sup> Corte Suprema, Rol 30378-2021, vistos y teniendo presente segundo y Corte Suprema, Rol 26276-2019, vistos y teniendo presente.

<sup>42</sup> Corte Suprema, Rol 30378-2021, vistos y teniendo presente sexto y Corte Suprema, Rol 26276-2019, vistos y teniendo presente noveno.



### **3.2.- La información solicitada, interés público de su acceso y derecho conculcado: ¿vida privada o protección de datos personales?**

Un segundo punto destacable de las Decisiones revisadas es que, tratándose de casos de solicitud de acceso a información vinculada a personas privadas de libertad en Chile, es posible precisar tanto el tipo de información que ha sido requerida — y que el Consejo calificaría como información de interés público—, como la forma en que dicho órgano ha ponderado el acceso a la información con otros derechos fundamentales, tales como la protección de la vida privada y la protección de los datos personales —dando mayor o menor atención a la determinación del menoscabado como consecuencia del acceso a la información—. La falta de precisión en ambos, —estimamos—, ocasiona que en casos similares —donde la información solicitada es similar— se confundan los límites del ejercicio del derecho de acceso, otorgando un interés preferencial al derecho de acceso a la información en perjuicio del derecho a la vida privada y a la protección de datos. Esto, recalca en una casuística que, en la práctica, puede incrementar el supuesto de vulnerabilidad al que se exponen los privados de libertad en Chile, frente a otros titulares del derecho.

En cuanto al tipo de información solicitada, una vez revisada la jurisprudencia, destacamos aquellas Decisiones en que el Consejo ha evaluado como parte de la información solicitada —en atención a su naturaleza— la entrega de la ubicación de los internos, el contenido de entrevistas y/o evaluaciones psicológicas realizadas a ellos por profesionales para el otorgamiento de beneficios, los antecedentes de salud del otorgamiento o negativa de beneficios (junto a otros antecedentes que se consideran para esos efectos), la nómina de internos que reciben beneficios, la nómina de reclusos en un Centro y el registro de visitas efectuadas a los internos.

Tratándose de la entrega de la ubicación de internos consultados, el derecho que se alega menoscabado es la protección de datos personales, a partir de la definición legal de éstos y por aplicación del artículo 7 de la LPDP<sup>43</sup>. Sin embargo, denegada por Gendarmería, el Consejo para la Transparencia ha indicado que, en este caso, no es aplicable el régimen general de protección a este tipo de dato, pues la que atañe a los recintos penitenciarios en que terceros oponentes cumplen condena es información pública, encontrándose su divulgación amparada en el artículo 19 N° 7 de la Constitución. Ello, en atención al deber constitucional de los encargados de

---

<sup>43</sup> El artículo 2, letra f), de la LPDP, define « f) Datos de carácter personal o datos personales, los relativos a cualquier información concerniente a personas naturales, identificadas o identificables.» El artículo 7, por su parte, indica que « Las personas que trabajan en el tratamiento de datos personales, tanto en organismos públicos como privados, están obligadas a guardar secreto sobre los mismos, cuando provengan o hayan sido recolectados de fuentes no accesibles al público, como asimismo sobre los demás datos y antecedentes relacionados con el banco de datos, obligación que no cesa por haber terminado sus actividades en ese campo».



establecimientos penitenciarios de no recibir a nadie como arrestado, detenido, procesado o preso, sin dejar constancia de la orden correspondiente en un registro público<sup>44</sup>.

En el caso del contenido de entrevistas y/o evaluaciones psicológicas realizadas a quienes se encuentran privados de libertad por profesionales, el derecho que se alega como menoscabado la protección de datos sensibles. Esto, por aplicación de las causales de excepción previstas en el artículo 21 N° 2 y 5 de la LSAIP en relación con lo dispuesto en el artículo 2 letra g) la LPDP<sup>45</sup> y en la Ley N° 20.584 que regula los derechos y deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención en salud. Lo anterior, especialmente, tratándose de estudios psicológicos que han servido de base para el otorgamiento de beneficios. Al respecto, el Consejo ha indicado que, tratándose de resultados de estudios o diagnósticos finales, si bien ellos han sido obtenidos en el contexto de una evaluación de naturaleza primaria reservada, en virtud del permiso que otorgarán, sus efectos y alcances son generales, por involucrar intereses que comprometen el interés y seguridad pública, existiendo, en la normativa nacional, excepciones al deber de reserva de información previsto en la LPDP<sup>46</sup>. Esto permite concluir que el resultado o diagnóstico contenido en las evaluaciones psicológicas es una herramienta eficaz que posibilita «el legítimo control social sobre el debido y efectivo cumplimiento de las funciones del órgano en materia de reinserción y calificación en el otorgamiento de beneficios»<sup>47</sup>. En consecuencia, para el Consejo, la reserva alegada cede «en beneficio de la transparencia y relevancia de acceder a lo solicitado»<sup>48</sup>.

Un tercer tipo de información solicitada que destacamos son los antecedentes de salud que han sido fundantes para el otorgamiento o negativa de beneficios. Lo destacamos, pues en las Decisiones revisadas y a diferencia del caso anterior, el Consejo no hace excepción a la regla de reserva. Acá se encuentran, por ejemplo, los casos en que lo requerido es la denominada Ficha Única del condenado privado de libertad, en la cual se anotan datos de salud del interno. En las Decisiones en que se han concedido beneficios a internos y se han solicitado los antecedentes

---

<sup>44</sup> CPT, Decisión C4094-16, c. 3 y Decisión C419-18, c. 6.

<sup>45</sup> El artículo 2, letra g) de la LPDP, define «g) Datos sensibles, aquellos datos personales que se refieren a las características físicas o morales de las personas o a hechos o circunstancias de su vida privada o intimidad, tales como los hábitos personales, el origen racial, las ideologías y opiniones políticas, las creencias o convicciones religiosas, los estados de salud físicos o psíquicos y la vida sexual».

<sup>46</sup> CPT, Decisión C4603-19, cc. 5 y 6. En el mismo sentido CPT; Decisiones C629-11, C1465-14, C2074-16, C4603-19.

<sup>47</sup> CPT, Decisión C4603-19, c. 7.

<sup>48</sup> CPT, Decisión C4603-19, c. 7.



fundamentales a Gendarmería, el derecho alegado por el órgano requerido y/o terceros involucrados ha sido la protección de datos personales, por considerar la información médica un dato sensible que configura la causal del artículo 21 N° 2 y 5 de la LSAIP<sup>49</sup>. Asimismo, el Consejo para la Transparencia ha indicado que en estos casos no resulta aplicable el argumento en orden a que el acceso a esta información permitiría efectuar un control social al órgano respecto al otorgamiento de beneficios<sup>50</sup>. En ellos, el Consejo ha resuelto que la información es reservada, razón por la cual el solicitante, para acceder a ella, debe concurrir debidamente autorizado por el titular de la ficha clínica; de lo contrario, la solicitud debe ser denegada.

Sin embargo, tratándose de otros antecedentes que han servido de base para el otorgamiento de beneficios, los derechos alegados han sido diversos. Entre ellos, figuran: el derecho a la vida privada de los internos, el derecho a la intimidad de los internos, su derecho a la honra, el derecho a protección de datos personales del interno y funcionarios, y el derecho a la seguridad de los funcionarios de Gendarmería que han integrado Comisiones Técnicas o de evaluación. En estos casos, el Consejo ha resuelto el acceso a la información, por existir interés público en su divulgación, posibilitando, con ello, un control de la política penitenciaria y de los criterios, antecedentes o fundamentos considerados por la autoridad respectiva para conceder los beneficios, permitiendo fiscalizar si quienes los recibieron cumplían o no con los requisitos establecidos. Tal ha sido el caso de los informes sociales, las actas de Consejos Técnicos, las notas obtenidas por los internos, las grabaciones de entrevistas realizadas a ellos, las actas de notificación de sanciones disciplinarias y los cursos o capacitaciones realizados por los internos.<sup>51</sup> Un argumento similar de interés público en el acceso, –fundado en la idea de control social de la actuación de los órganos– es el que el Consejo para la Transparencia adopta a propósito de las remuneraciones realizadas por Gendarmería y percibidas por los internos<sup>52</sup>.

Otro tipo de información que ha sido solicitada dice relación con la nómina de internos que reciben beneficios. En estos casos, tanto los terceros involucrados como los órganos requeridos han indicado como derechos afectados el derecho a la vida privada y la protección de datos personales. Ahora bien, en estas situaciones, el Consejo para la Transparencia ha distinguido entre aquellos que se encuentran cumpliendo penas al momento de la solicitud, y aquellos cuya sanción ya fue

---

<sup>49</sup> CPT, Decisión C4161-16.

<sup>50</sup> CPT, Decisión C2986-17.

<sup>51</sup> En este sentido, Véase CPT, Decisiones C399-09/C481-09/C482-09, C426-10, C323-10, C237-10, C650-11, C629-11, C376-12, C462-15, C3243-16, C2074-16, C387-18, C4177-18, C676-18, C8385-20 y C3373-21.

<sup>52</sup> CPT, Decisión C900-15 y Decisión C589-21.



cumplida. En opinión del Consejo, tratándose de internos que cumplen condena, si bien la identidad constituye un dato personal reglado por la LPDP, se trata de información que sirve de insumo al control social del adecuado otorgamiento de beneficios, lo que justificaría su divulgación a terceros<sup>53</sup>. Distinto es el caso de quienes ya han cumplido sus penas, por cuanto dicha información sí sería reservada, por aplicación del artículo 21 de la LPDP<sup>54</sup>, concurriendo, con ello, la causal de reserva prevista en el artículo 21 N° 5 de la LSAIP<sup>55</sup>.

También se ha solicitado como información, en aplicación de la LSAIP, la nómina de internos que se encuentran reclusos en determinados centros penitenciarios. En estos casos, los terceros involucrados han dado como argumento para oponerse a su entrega, el menoscabo de su derecho a la protección de datos personales, concurriendo así la causal de reserva o secreto prevista en el artículo 21 N° 2 y 5 de la LSAIP. En este caso, el Consejo ha acogido los amparos, señalando que la divulgación de información de personas privadas de libertad es de carácter público, naturaleza dada por el constituyente a la fuente donde se encuentra el dato, en atención al artículo 19 N° 7 de la Constitución. Asimismo, se ha determinado la inaplicabilidad de la excepción del artículo 21 de la LPDP, por tratarse de personas que se encuentran cumpliendo condena<sup>56</sup>.

Finalmente, destacamos como información que ha sido requerida el registro de visitas a internos. En estos supuestos, se ha alegado como derechos afectados la protección de datos personales de internos y visitantes y, con ello, se ha invocado la causal de reserva prevista en el artículo 21 N° 2 de la LSAIP. Lo anterior ha sido consecuente con el razonamiento del Consejo, para quien la vinculación entre una persona privada de libertad con la circunstancia de haber sido visitado por otra en un recinto penitenciario es un dato de carácter personal, cuyo titular es tanto el interno como la visita, y merece protección a la luz de lo dispuesto por la Constitución en el artículo 19 N° 4<sup>57</sup>.

---

<sup>53</sup> CPT, Decisión C1370-11/C1414-11.

<sup>54</sup> El artículo 21 de la LPDP, indica que «Los organismos públicos que sometan a tratamiento datos personales relativos a condenas por delitos, infracciones administrativas o faltas disciplinarias, no podrán comunicarlos una vez prescrita la acción penal o administrativa, o cumplida o prescrita la sanción o la pena».

<sup>55</sup> En este sentido, véase CPT, Decisiones c6659-18, C4418-18, C4635-18, C6660-18, C8003-19.

<sup>56</sup> CPT, Decisión C3246-20, c. 7. En el mismo sentido CPT, Decisiones C1415-11, C4065-18, C4086-18, C3932-18, C1313-19/1360-19, C3050-19 y C4333-20.

<sup>57</sup> CPT, Decisión, C3420-20, c. 5. En el mismo sentido véase CPT, Decisiones C3133-16, c. 2 y C5729-18, c. 2.



#### 4. Estándares internacionales para la protección de datos personales de las personas privadas de libertad

Comprender la relevancia práctica del derecho de acceso a la información como derecho fundamental implica entender su función como mecanismo del control del cumplimiento de funciones del Estado, por medio de requerimientos de información en cuestiones de interés público. La LSAIP no establece la necesidad de indicar los motivos que fundan un requerimiento de información a los órganos y, con ello, de acreditar la existencia de un interés (público o privado) que justifique la entrega o acceso. Sin embargo, el estándar de interés público encuentra sustento normativo en textos tales como el CEDH, la CADH, en textos constitucionales, legales y en la doctrina y jurisprudencia (Covarrubias, 2015:269)<sup>58</sup>. En consecuencia, se trata de un estándar que debe ser considerado por el Estado a la hora de ponderar derechos fundamentales en conflicto. A partir de lo examinado en el punto anterior, concluimos que es posible sistematizar qué información vinculada a personas privadas de libertad es información de interés público a la luz de la LSAIP. Sin embargo, estimamos que con ello no se agota el deber del Estado de garantizar derechos fundamentales de las personas, en este caso, del requirente. Ello, debido a que, aun cuando sea posible prever anticipadamente si una información debe o no ser entregada, es necesario considerar los derechos del tercero vinculado a la información que se solicita y, con ello, la particular situación en que se encuentran las personas privadas de libertad.

El Estado es el principal garante de derechos fundamentales. En el caso de Chile, a partir de lo dispuesto en el artículo 1.1. de la Convención Americana de Derechos Humanos, este se encuentra obligado a respetar los derechos y libertades en ella consagrados y a garantizar su pleno y libre ejercicio a toda persona bajo su jurisdicción. Sin embargo, la relación entre el Estado y las personas no es igual en todos los casos. Es así como, en la práctica, nos encontramos con hechos basados en supuestos personales que condicionan de forma específica el ejercicio de derechos de un grupo o individuo en un contexto determinado. Lo anterior aporta una dificultad adicional al deber de garantía que tiene el Estado respecto de todas las personas y, con ello, a la ponderación entre el derecho de acceso a la información y otros derechos de estas personas y grupos.

---

<sup>58</sup> Sobre el reconocimiento normativo en Chile del estándar de interés público en el caso del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, véase DROGUETT GONZÁLEZ, C. 2019: *El interés público de la información en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Análisis de su reconocimiento, naturaleza jurídica y de las circunstancias que determinan que un interés sea público*. Valencia, Tirant Lo Blanch.



La vulnerabilidad es un concepto relacional (Macías, 2017: 231). Por tanto, son varios los componentes que deben ser considerados al momento de analizar supuestos de conflicto, siendo, para ellos, de gran utilidad el considerar la interpretación que Chile debe dar a los estándares internacionales establecidos para la garantía de derechos de un grupo o persona en un supuesto de vulnerabilidad. Una vez revisada la jurisprudencia de la Corte IDH en torno al deber de garantía de derechos de las personas privadas de libertad, a continuación, destacamos el especial contenido y alcance de sus derechos fundamentales, las obligaciones del Estado y las restricciones de derechos:

*A) El Estado es el garante de los derechos de las personas privadas de libertad.*

A partir de lo dispuesto en el artículo 5.2 de la CADH, toda persona que se encuentre privada de libertad tiene derecho a vivir en condiciones que sean compatibles con su dignidad personal, siendo el Estado el responsable de garantizar su derecho a la vida y a la integridad. Al ser el Estado el responsable de los establecimientos de detención —supuesto que confirma nuestra normativa nacional— él es el garante de los derechos de los internos<sup>59</sup>. La responsabilidad del Estado respecto de lo que ocurra a estas personas bajo su custodia, se presume<sup>60</sup>.

*B) En el caso de personas privadas de libertad, el Estado tiene una posición de garantía especial, distinta a aquella que tiene en relación con los sujetos libres.*

El Estado se encuentra en una posición de garante especial, respecto de las personas privadas de libertad, debido a que la relación de sujeción e interacción entre ambos se caracteriza por tener una especial intensidad, producto de la circunstancia del encierro, la cual impide a la persona satisfacer por sí misma sus necesidades, debiendo el Estado ser quien regule los derechos y obligaciones de aquella, así como de las circunstancias propias del encierro<sup>61</sup>.

*C) La privación de libertad puede afectar consecuentemente la vida privada e intimidad del sujeto, pero dicha restricción debe limitarse de manera rigurosa.*

Desde 1948, la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas dispone que nadie sufrirá injerencias arbitrarias en su vida privada, familia, domicilio o correspondencia, ni ataques a su honra o reputación. Por su parte, en el marco del Sistema Interamericano, la CADH consagra la protección de la honra y dignidad de

---

<sup>59</sup> Corte IDH, Caso Neira Alegria y otros v. Perú, párr. 60.

<sup>60</sup> Corte IDH. Caso Asunto de la Cárcel de Urso Branco v. Brasil, c. 8.

<sup>61</sup> Corte IDH, Caso Instituto de reeducación del menos v. Paraguay, párr. 112. En el mismo sentido, Corte IDH, Caso Isaza Uribe y otros v. Colombia, párr. 87 y 88.



las personas, prohibiendo injerencias arbitrarias en su vida privada<sup>62</sup>. Para la Corte IDH, la privación de libertad puede ocasionar, como efecto colateral, la afectación de otros derechos, como vida privada e intimidad. Sin embargo, dicha restricción debe limitarse de manera rigurosa ¿Cuál es, entonces, el nivel de exigencia frente a las personas privadas de libertad? La afectación del derecho debe cumplir con el requisito de necesidad al interior de una sociedad democrática. De lo contrario, la restricción de otros derechos será injustificada, supuesto prohibido por el derecho internacional. *Ergo*, la transparencia sobre la forma de conducir los asuntos públicos y sobre asuntos de interés para todos que permiten participar en la gobernanza no es suficiente para justificar por sí sola el acceso a información vinculada a estas personas; por cuanto la restricción de sus derechos –vida privada, protección de datos personales u otros—debe estar vinculada como efecto colateral a la medida de encierro. Una interpretación contraria, supondría –sin fundamento normativo— respecto de un sujeto respecto de quien el Estado tiene un particular deber de garantía de sus derechos, despojar de la titularidad universal de derechos humanos que la ley reconoce a toda persona.

## 5.- Conclusiones

En Chile, es posible sostener el que acceso a la información y la protección de datos personales son derechos fundamentales cuya titularidad es propia de toda persona sin distinción. Esto, pues el artículo 19 de la Constitución Política vigente, asegura "a todas las personas" un catálogo de derechos y garantías fundamentales y, aun cuando entre sus numerales establece titularidades especiales, no es el caso de los numerales en que se funda el reconocimiento constitucional del derecho de acceso y a la protección de datos indicada. En consecuencia, el Estado debe garantizarlos respecto de todos, dictando normativas internas para tal efecto y adaptando sus instituciones a dicho fin. En esta materia, el Consejo para la Transparencia es el órgano a cargo de la fiscalización en la aplicación de la LSAIP y LPDP. Sin embargo, el Consejo carece de atribuciones para fiscalizar o sancionar en materia de protección de datos, lo que dificulta el cumplimiento de estas labores. El problema se intensifica si se consideran dos aspectos. El primero, es que desde el año 2009 a la fecha, el Consejo utiliza el estándar de interés público para ponderar el acceso o denegación de información en los amparos que son interpuestos; dicha expresión es también empleada por lo requirentes en sus recursos frente a la respuesta de los órganos y terceros interesados. El segundo aspecto, es que el deber de garantía del Estado no es igual respecto de todas las personas, pues existen sujetos y grupos que merecen especial atención por su condición de vulnerabilidad. Al respecto, si bien el derecho chileno ha hecho eco de normas del derecho internacional de los

---

<sup>62</sup> Corte IDH, Caso Instituto de reeducación del menos v. Paraguay, párr. 153 a 155. En el mismo sentido Corte IDH. Caso Lopez y otros v. Argentina, párr. 91 y 92.



derechos humanos destinadas a protegerlos, fruto de un reconocimiento motivado por el ejercicio del control de convencionalidad, tal protección, en la práctica, se vuelve insuficiente en casos en los que se pondera el resguardo de la vida privada con el ejercicio del derecho de acceso a la información. Ello, pues el incremento de interés público en el acceso a información de las personas fundada en la ejecución de labores de fiscalización por los órganos es progresivo; ya que, en el marco de nuestra participación ciudadana, cada día nos importa más conocer si los órganos cumplen bien o mal sus funciones. Uno de estos casos es, precisamente, el de los órganos a cargo de procedimientos y tareas penitenciarias y, con ello, del cuidado de un grupo en condición de vulnerabilidad, a saber: las personas privadas de libertad. Es en estos casos, cuando –estimamos– deben ser atendidas y consideradas, con especial cuidado, las pautas de interpretación dadas por el derecho internacional en las sentencias de la Corte IDH. Ello, pues, si bien el derecho nacional y la jurisprudencia del Consejo para la Transparencia nos orientan sobre categorías de información que ha sido considerada por el órgano como pública y accesible, es la jurisprudencia de la Corte IDH, en el marco del sistema interamericano de protección de derechos humanos, la que precisa el estándar para el cumplimiento del deber de garantía de derechos de las personas privadas de libertad por el Estado de Chile. En especial, de la garantía de sus derechos a la vida privada y a la protección de datos personales. Consecuencialmente, el órgano requerido al momento de resolver la solicitud de acceso no solo debe prestar atención a la presencia de categorías particulares de información considerada de interés público que origina el requerimiento –producto, por ejemplo, de la afectación en el bienestar de los ciudadanos o vida en comunidad–, sino que, también las pautas de interpretación dadas por la Corte IDH, con el objeto de respetar la salvaguarda inquebrantable de la dignidad de toda persona. La información de interés público no puede ser reservada o secreta, pero ello no significa que dicho estándar tenga una posición preferente en caso de conflicto de derechos. Razón por la cual, estándares como los indicados deben ser atendidos por los órganos del Estado al momento de ponderar los derechos, resolviendo o denegando el acceso, a fin de evitar en futuros casos contenciosos ser objetos de condenas por desprotección de las personas privadas de libertad en Chile.



## Bibliografía

- Abad Alcalá, L. (2015): «El derecho a la información en los textos universales (Estudio del artículo 19 de la DUDH)», en Bell Mallén, I. y Corredoira y Alfonso, L. (Dir.) *Derecho de la información. El ejercicio del derecho a la información y su jurisprudencia*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: pp. 49-68.
- Aguilar Cavallo, G. (2021): «La protección de datos personales ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos», en Moreno Bobadilla, A. y Serrano Mailló, I. (Dir.), *El derecho a la protección de datos personales en Europa y en América: diferentes visiones para una misma realidad*. Valencia, Ed. Tirant Lo Blanch: pp. 369-404.
- Álvarez Conde, E. (1992): *Curso de Derecho Constitucional*. Volumen I. Madrid, Tecnos.
- Anguita Ramírez, P. (2015): «El derecho a la información en el ordenamiento jurídico interamericano», en Bell Mallén, I. y Corredoira y Alfonso, L. (Dir.) *Derecho de la información. El ejercicio del derecho a la información y su jurisprudencia*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: pp. 97-141.
- Balbontín Gallo, C. y Maldonado Carvajal, A. (2019): *Libertad de expresión, derecho a la información y medios de comunicación*. Santiago de Chile, Ed. Thomson Reuters.
- Carbonell, M. (2014): «El fundamento de la libertad de expresión en la democracia constitucional», en Vázquez Ramos, H. (Coord.). *Cátedra Nacional de Derecho Jorge Carpizo. Reflexiones Constitucionales*. México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México: pp. 75-88.
- Castro, A., Cillero, M. y Mera, J. (2010): *Derechos fundamentales de los privados de libertad*. Santiago de Chile, Ediciones UDP.
- Cea Egaña, J. (2012): *Derecho constitucional chileno*. Tomo I. Santiago de Chile, Editorial de la Universidad Católica de Chile.
- Cid Botteselle, V., Marileo Millán, G., Moya Díaz, E. (2012): *Calidad del acceso a la información pública en Chile*. Santiago de Chile, Chile Transparente.
- Contreras Vásquez, P. (2020): «El derecho a la protección de datos personales y el reconocimiento de la autodeterminación informativa en la Constitución chilena», en *Estudios Constitucionales*, vol. 18, núm. 2: pp. 87-120.
- Cotino Hueso, L. (2017): «El reconocimiento y contenido internacional del acceso a la información pública como derecho fundamental», en *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, núm. 40: pp. 279-316.
- Cova Fernández, E. (2022): «Derechos Humanos y Derechos digitales en la Sociedad de la Información», en *Revista Derechos Humanos y Educación*, núm. 6: pp. 61-80.
- Covarrubias Cuevas, I. (2015): «El interés público como convergencia entre la libertad de expresión, el acceso a la información y el derecho a la vida privada», en *Revista de Derecho* (Valparaíso), (44): pp. 267-306.



- De Carreras Serrá, LL. y Vilajoana Alejandre, S. (2017): *¿Cómo aplicar los límites jurídicos del periodismo?* Barcelona, Editorial UOC.
- Desantes Guanter, J. (1987): *Teoría y Régimen Jurídico de la Documentación*. Madrid, Eudema.
- Droguett González, C. (2019): *El interés público de la información en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Análisis de su reconocimiento, naturaleza jurídica y de las circunstancias que determinan que un interés sea público*. Valencia, Tirant Lo Blanch.
- Fernández Ramos, S. (2018): «La transparencia pública: pasado, presente y futuro», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 51: pp. 213-243.
- Fiss, O. (1996): *The irony of freedom speech*. EEUU, Harvard University Press.
- García Pino, G. y Contreras Vásquez, P. (2009): «Derecho de acceso a la información en Chile: nueva regulación e implicancias para el sector de la defensa nacional», en *Revista Estudios Constitucionales*, Año 7: pp. 137-175.
- Guichot Reina, E. (2011): *Transparencia y acceso a la información en el derecho europeo*. Sevilla, Editorial Derecho Global.
- Harasic Yaksic, D. (2010): «Historia de la consagración del Derecho Fundamental de Acceso a la Información Pública en Chile», en Letelier Wartenberg, R. y Rajevic Mosler, E. (Coord.) *Transparencia en la Administración Pública Santiago de Chile*, Editorial Abeledo Perrot LegalPublishing: pp. 7-12.
- Laporta San Miguel, F. (2002): «La creación judicial y el concepto de derecho implícito», en *Revista Jurídica*, Nº 6, Universidad Autónoma de Madrid: pp. 133-152.
- López Redondo, C. 2012: *La libertad de expresión en situaciones de conflicto*. Valencia, Editorial Tirant Lo Blanch.
- Luan Ramos, D. 2021: «Discriminación interseccional, desarrollo del concepto, inclusión en la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, el concepto en la jurisprudencia nacional», en *Estudios Constitucionales*, vol. 19, núm. 2: pp. 38-70.
- Mercedes Albornoz, M. (2022): «Expansión del ámbito territorial de aplicación de la ley en materia de protección de datos personales: ¿Tendencia en América Latina?», en *Latin American Law Review*, Número 9: pp. 139-160.
- Moretón Toquero, A. (2014): «Los límites del derecho de acceso a la información pública», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33: pp. 1-24.
- Nogueira Alcalá, H. (2003): «Los derechos esenciales o humanos contenidos en los tratados internacionales y su ubicación en el ordenamiento jurídico nacional: doctrina y jurisprudencia», en *Revista Ius et Praxis*, núm. 9 (1): pp. 403-466.



Peredo Rojas, M. (2022): «El derecho público frente a personas en condiciones de vulnerabilidad: ¿es necesario reconocer a determinados grupos en la Constitución?», en Cándano Pérez, M. y Tolosa Díaz, R. (Edit.) *Igualdad y No discriminación: protección jurídica de minorías y grupos sujetos a vulnerabilidad*. Valencia, Editorial Tirant Lo Blanch: pp. 113-138.

Ravetllat Ballesté, I. (2021): «La protección de datos personales de niños, niñas y adolescentes: respuestas desde el ordenamiento jurídico chileno», en *Estudios Constitucionales*, Vol. 19 (1): pp. 111-145.

Sánchez de Diego Fernández de la Riva, M. (2014): «Transparencia y acceso a la información desde una perspectiva constitucional», en *Iurisprudencia Elegans: Revista de Derecho Político e Historia Constitucional*, núm. 1, 2014: pp. 30-55.

Sánchez de Diego Fernández de la Riva, M. (2007): «Un derecho fundamental a acceder a la información pública», en Sánchez de Diego Fernández de la Riva, M. (Coord.) *El derecho de acceso a la información pública (Actas del Seminario Internacional Complutense Madrid, 27-28 junio 2007)*. Madrid, Cersa: pp. 7-41.

Sánchez González, S. (1996): *Los medios de comunicación y los sistemas democráticos*. Madrid, Marcial Pons.

Schudson, M. (2015): *The rise of the right to know. Politics and the culture of transparency, 1945-1975*. London: The Belknap Press of Harvard University Press.

Serrano Maíllo, I., Martínez Pastor, E. y Beltrán Órdenes, P. (2017): «Una revisión crítica de la Ley Española 19/2013», en *Revista Transparencia y Sociedad*, N° 5: pp. 51-69.

Urias Martínez, J. 2014: *Principios de Derecho de la Información*. Madrid, Tecnos.

Warren, S. y Brandeis, L. (2010): *The right to privacy*. Louisiana, Quid Pro Books.

Zegarra Valdivia, D. (2010): «El ejercicio del derecho de acceso a la información pública en el Perú: marco jurídico administrativo», en *Transparencia en la Administración Pública*. Santiago de Chile, Editorial Abeledo Perrot LegalPublishing: pp. 131-172.

## Jurisprudencia

Corte IDH. La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 51.

Corte IDH. Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73.

Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74.

Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107.



Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111.

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

Corte IDH: Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216.

Corte IDH: Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in Vitro) vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2012. Serie C No. 257.

Corte IDH. Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293.

Corte IDH. Caso I.V. Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 329.

Corte IDH. Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348.

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.

Corte IDH. Caso Grijalva Bueno Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de junio de 2021. Serie C No. 426.

Corte IDH. Corte IDH, Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69.

Corte IDH. Caso Masacres de Ituango v. Colombia. Sentencia del 01/07/2006. Serie C No. 148.

Corte IDH. Caso Escué Zapata v. Colombia. Sentencias del 04/07/2007 y del 05/05/2008. Serie C No. 165 y Serie C No. 178.

Corte IDH. Caso Fernández Ortega v. México. Sentencias del 30/08/2010 y del 15/05/2011. Serie C N° 215 y Serie C N° 224.

Corte IDH. Caso Atala Riffo y Niñas v. Chile. Sentencias del 24/02/2012 y del 21/11/2012. Serie C No. 239 y Serie C No. 254.

Corte IDH. Caso Neira Alegria y otros Vs. Perú. Sentencia del 19/01/1995. Serie C No. 13, Serie C No. 20, Serie C No. 29

Corte IDH. Caso de la cárcel de Urso Branco. Resolución de la Corte IDH del 18/06/2002. Medidas provisionales solicitadas por la Comisión IDH respecto de la República Federativa del Brasil.



Corte IDH. Caso Instituto de Reeduación del Menor Vs. Paraguay. Sentencia del 02/09/2004. Serie C No. 112.

Corte IDH. Caso Isaza. Uribe y otros Vs. Colombia. Sentencia del 20/11/2008. Serie C No. 363

Corte IDH. Caso Lopez y otros Vs. Argentina. Sentencia del 25/11/2019. Serie C No. 396.

Tedh, Handyside c. Reino Unido. Sentencia de 7 de diciembre de 1976.

Tedh, Castells c. España. Sentencia de 23 de abril de 1992.

Tedh, Partido Comunista Unificado de Turquía y otros c. Turquía. Sentencia de 30 de enero de 1998.

Tedh, Ahmet Yildirim c. Turquía. Sentencia de 18 de diciembre de 2012.

Tedh, Animal Defenders International c. Reino Unido, de 22 abril 2013.

Tedh, Delfi As c. Estonia, de 16 de junio de 2015.

Tedh, Lingens c. Austria, de 8 de julio de 1986.

Tedh, Otegui Mondragón c. España, de 15 de marzo de 2011.

Tedh, Fuentes Bobo c. España, Sentencia del 29/02/2000.

Tedh, Stern Taulats y Roura Capellera c. España, Sentencia del 13/03/2018.

Tedh, Sunday Times c. Reino Unido, Sentencia del 26/04/1979.

Tedh. Magyar Helsinki Bizottság c. Hungría. Sentencia del 08/11/2016.

Tedh, Amman c. Suiza. Sentencia del 16 /02/2000.

Tedh, Gaskin c. Reino Unido. Sentencia del 07/07/1989.

Tedh, Rotaru v. Romania. Sentencia de 04/05/2000.

Tedh, Leander c. Suecia. Sentencia de 26/03/1987.

Tedh, S. and Marper c. Reino Unido. Sentencia del 04/12/2008.

Tedh, Biriuk c. Lituania. Sentencia del 25/11/2008.

Tedh, Khelili c. Suiza. Sentencia del 04/12/2008.

Tedh, Vukota-Bojić c. Suiza. Sentencia del 18/10/2016.

Tedh, Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia c. Finlandia. Sentencia del 27/06/2017.

Tedh, Catt v. the United Kingdom, Sentencia del 24/04/2019.

TCe. Sentencia 104/1986, de 17 de julio (BOE núm. 193 de 13 de agosto de 1986).



TCe. Sentencia 6/1988, de 21 de enero (BOE núm. 31, de 05 de febrero de 1988).

TCe. Sentencia 254/1993, de 20 de julio (BOE núm. 197 de 18 de agosto de 1993).

TCe. Sentencia 94/1998, de 4 de mayo (BOE núm. 137 de 09 de junio de 1998).

Tribunal Constitucional Alemán, sentencia de 15 de diciembre de 1983, publicada en BJC Boletín de Jurisprudencia Constitucional, número 33, Enero 1984, Publicaciones de las Cortes Generales, Madrid. Trad. Manuel Daranas. pp. 126 170.

TCch. Sentencia 567/10, de 01/09/2010. Requerimiento de parlamentarios y otros para que se declare la inconstitucionalidad del Movimiento Patria Nueva Sociedad.

TCch. Sentencia 634/2006, de 17/10/2006. Requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 13 de la Ley N.º 18.575.

TCch. Sentencia 1463/10, de 18/08/2009. Requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de Gerard Philippe Bordachar Sotomayor y Otros, respecto del artículo 2.331 del Código Civil, en ingreso N.º 2.517 – 2008 en recurso de protección de la Corte de Apelaciones de Santiago, y en rol de ingreso 5.034 – 2005 del 18º Juzgado Civil de Santiago.

Consejo para la Transparencia. Decisión C4086-18

Consejo para la Transparencia. Decisión C3050-19

Consejo para la Transparencia. Decisión C1465-14

Consejo para la Transparencia. Decisión C419-18

Consejo para la Transparencia. Decisión C4094-16

Consejo para la Transparencia. Decisión C4603-19

Consejo para la Transparencia. Decisión C4603-19

Consejo para la Transparencia. Decisión C426-10

Consejo para la Transparencia. Decisión C323-10

Consejo para la Transparencia. Decisión C629-11

Consejo para la Transparencia. Decisión C2074-16

Consejo para la Transparencia. Decisión C3243-16

Consejo para la Transparencia. Decisión C3247-16

Consejo para la Transparencia. Decisión C3245-16

Consejo para la Transparencia. Decisión C4177-18

Consejo para la Transparencia. Decisión C1370-11/C1414-11

Consejo para la Transparencia. Decisión C4178-18



Consejo para la Transparencia. Decisión C1415-11

Consejo para la Transparencia. Decisión C4065-18

Consejo para la Transparencia. Decisión C3932-18

Consejo para la Transparencia. Decisión C376-12

Consejo para la Transparencia. Decisión C1971-13

Consejo para la Transparencia. Decisión C4086-18

Consejo para la Transparencia. Decisión C1313-19/C1360-19

Consejo para la Transparencia. Decisión C3050-19

Consejo para la Transparencia. Decisión C3246-20

Consejo para la Transparencia. Decisión C4333-20

Consejo para la Transparencia. Decisión C4161-16

Consejo para la Transparencia. Decisión C387-18

Consejo para la Transparencia. Decisión C462-15

Consejo para la Transparencia. Decisión C3133-16

Consejo para la Transparencia. Decisión C3420-20

Consejo para la Transparencia. Decisión C2986-17

Consejo para la Transparencia. Decisión C900-15

Consejo para la Transparencia. Decisión C8385-20

Consejo para la Transparencia. Decisión C676-18

Consejo para la Transparencia. Decisión C3373-21

Consejo para la Transparencia. Decisión C6659-18

Consejo para la Transparencia. Decisión C4818-18

Consejo para la Transparencia. Decisión C4635-18

Consejo para la Transparencia. Decisión C6660-18

Consejo para la Transparencia. Decisión C8003-19

Corte Suprema. Gendarmería de Chile con Octava Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago. Rol 30378-2021.

Corte Suprema. Gendarmería de Chile con Ministros de la Corte de Apelaciones de Santiago. Rol 26276-2019.



## Documentos

Actas Oficiales de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República, Sesión 227a .

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (2007): Reforma al artículo 6° constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos

Biblioteca del Congreso Nacional: Historia de la Ley N° 21.096.

Asociación por los Derechos Civiles (2016): El sistema de protección de datos personales en América Latina: Oportunidades y desafíos para los derechos humanos. Disponible en: <https://adc.org.ar/wp-content/uploads/2019/06/023-A-El-sistema-de-protecci%C3%B3n-de-datos-personales-en-Am%C3%A9rica-Latina-Vol.-I-12-2016.pdf>

Consejo para la Transparencia (2020): Estudio Nacional de Transparencia 2020. Disponible en: <https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2021/07/Estudio-Nacional-Transparencia-2020.pdf>

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (2007): Reforma al artículo 6° constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos.