

# **“EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL, A PARTIR DEL CASO CLAUDE REYES Y OTROS VS. CHILE. UN PUNTO DE VISTA DESDE LA TEORÍA DE LA ARGUMENTACIÓN JURÍDICA”**

ZORAIDA GARCÍA CASTILLO\*

## **Resumen**

La comunidad internacional considera paradigmática la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Claude Reyes y otros vs. Chile, de septiembre de 2006. A partir de ella, el derecho de acceso a la información gubernamental, se eleva claramente al estatus de derecho humano, comprendido en las libertades de pensamiento y expresión de las ideas, sólo limitables mediante resoluciones fundadas en motivos definidos y restringidos. Alejándose de los precedentes europeos, la Corte sentó las bases del principio de legitimación activa amplia, en que el peticionario de información no tiene necesidad de expresar ni acreditar interés particular en el conocimiento de la información, pues su acceso concierne a la sociedad en general. Este trabajo pretende hacer una crítica propositiva desde un punto de vista teórico y práctico, a partir de la Teoría de la Argumentación Jurídica.

The international community considers that the resolution in the Claude Reyes and others v. Chile case, of the Interamerican Court of Human Rights, in september of 2006, is paradigmatic. Since then, the access to the govern information is treated as a human right, included in those of freedom of thinking and expressing ideas, only limited by well defined and restricted motifs. Far away of the european precedents, the Court defined the principle of an active legitimation in the broad sense, where the petionary of the information doesn't need to express or prove a particular or personal interest in the knowledge of the public information, because his access concerns the society in general. This docu-

---

\* Maestra en Derecho por la Unidad de Posgrado, Facultad de Derecho, UNAM.

ment pretends a propositive critic since a theoretical and practical point of view, using the Argumentative Law Theory.

## I. Planteamiento

El 19 de septiembre de 2006, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se pronunció en el caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*. La comunidad internacional, específicamente la latinoamericana, considera que esta decisión constituye un precedente paradigmático en el tratamiento del derecho a la información, pues, entre otros temas, la Corte interpretó que éste debe ser considerado como un derecho humano de carácter fundamental, en el marco de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Lo interesante del asunto es que en la comunidad latinoamericana el tema del derecho a la información es de reciente tratamiento teórico y práctico; su consideración como derecho humano ha resultado novedoso, pues con tal estatus jurídico vincula a los Estados comprometidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a adoptar medidas internas que respeten y garanticen su ejercicio.

La Organización de Estados Americanos se ha ocupado de que los Estados reconozcan que el derecho de acceso a la información se encuentra contenido en el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, protegido en el artículo 13 de la Convención Americana; no sólo como herramienta práctica que fortalece la democracia, sino como derecho humano protegido por el derecho internacional, bajo un régimen de acceso a la información con un sistema de excepciones específicas, claras y transparentes.

En el caso *Claude Reyes y otros*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, un tribunal internacional señaló que el derecho de acceso a la información es un derecho humano que forma parte del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Con motivo de esta decisión, el 19 de diciembre de 2006, se emitió la Declaración Conjunta sobre Libertad de Pensamiento y Expresión de las distintas regiones de América, en que indicaron que los órganos públicos, sean nacionales o internacionales, manejan información en nombre del público y no de ellos mismos, y deberán, con limitadas excepciones, proveer acceso a esa información. Los organismos públicos internacionales y las organizaciones intergubernamentales deberán adoptar políticas internas de cumplimiento obligatorio que reconozcan el derecho del público de acceder a la información que manejan. Dichas políticas deben establecer la divulgación de información clave por iniciativa propia de los organismos, así como el derecho a recibir información ante peticiones concretas.

Tradicionalmente, la información en posesión del Estado ha sido de conocimiento, tratamiento y uso exclusivo de éste; pero a partir de las interpretaciones que se desprenden del caso en mención, el gobierno se equipara a un “resguardante” de ésta, cuya disposición originaria compete a la sociedad. Por tanto, para su acceso, debe prevalecer el principio de publicidad de la información que indica que toda aquella de carácter gubernamental es, en principio, pública, y que sólo puede ser negado su acceso en forma escrita, motivada y fundamentada en una disposición legal que tenga en cuenta “razones de interés general”.<sup>1</sup>

Además, los Estados deben contar con instancias y procedimientos establecidos para el ejercicio del derecho a la información, con posibilidad de recurrir las resoluciones denegatorias. A partir de la sentencia del caso en comento, se interpretó que estos mecanismos y procedimientos deben equipararse a un proceso judicial en que se respeten las normas del debido proceso legal y el órgano decisorio en el recurso sea una instancia imparcial.

Este punto, que pareciera ser colateral al sustantivo, resultó ser tema toral de disidencia en el seno de la Corte; causando que sobre la violación a los principios de garantías judiciales, se produjera un voto disidente y un voto razonado. Aquél, con el argumento de que no se debían aplicar los principios de garantía judicial a una etapa de mera decisión unilateral del Estado; y, el segundo, con un argumento de interpretación más amplia en la aplicación de estos principios, de manera que todos aquellos inherentes al debido proceso legal sean aplicables en todo momento procesal administrativo o judicial, en que se afecten derechos.

El amplio contenido del derecho de acceso a la información en poder del Estado habrá de seguir siendo descrito de forma integral por la Corte y los hechos de casos futuros podrían ayudar a delinear su alcance.<sup>2</sup> No obstante, estos criterios han servido de base y vinculación para que los Estados se ocupen en su legislación interna de dar el tratamiento de derecho fundamental de acceso a la información pública gubernamental, como ocurrió en el caso mexicano, en julio de 2007, al integrar al texto constitucional el derecho de acceso a la información pública gubernamental, desde sus dos puntos dicotómicos: por un lado, como el derecho fundamental a recibir información y, por otro, de reserva de datos personales y sensibles.

---

<sup>1</sup> La Corte circunscribió este término a las razones descritas puntualmente en el artículo 13.2 de la Convención, como limitantes al ejercicio de la libertad de pensamiento y expresión; a saber, el respeto a los derechos o la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

<sup>2</sup> Cfr. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Organización de los Estados Americanos. *Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información*. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Washington D.C. 2006, p. 16

La intención del presente artículo es presentar a la opinión jurídica especializada, el contenido de esta innovadora resolución que marcó pauta a la adopción de nuevas actitudes gubernamentales en el ámbito interamericano, ante el derecho de acceso a la información gubernamental, cuyo desarrollo ha sido vertiginoso y de evidentes avances, al punto de ser considerado hoy día como un derecho humano, ante cuyo ejercicio los Estados deben garantizar los más amplios medios de efectividad. Es objetivo también de este documento, presentar un análisis absolutamente técnico y con intenciones constructivas, de la estructura argumentativa con que fue sustentada esta ejemplar resolución; aplicando principios derivados de las vigentes teorías de argumentación jurídica, cuyos fines últimos se enfocan en la práctica y construcción del Derecho, a partir del uso del lenguaje, de manera lógica y bien estructurado, desde los puntos de vista formal y material; es decir, justificados en forma y fondo.

### *Hechos*

Los hechos se sucedieron de esta manera:

El 21 de marzo y 24 de septiembre de 1991, el Comité de Inversiones Extranjeras de Chile emitió dos acuerdos aprobando las solicitudes de inversiones extranjeras formuladas por las empresas Cetec Engineering Company Inc. y Sentarn Enterprises Ltd. Con estos permisos, en diciembre de ese año, el Estado de Chile celebró un contrato de inversión extranjera con las mencionadas sociedades (inversionistas extranjeros) y la sociedad Inversiones Cetec-Sel Chile Limitada (empresa receptora). La inversión extranjera tendría por objeto "labores de diseño, construcción y operación de un proyecto de industrialización forestal de la duodécima región", conocido como "Proyecto Cóndor", lo que involucraba el desarrollo de un complejo forestal compuesto por un aserradero mecanizado, planta reelaboradora de madera, fabricación de chapas y tableros, planta recuperadora de astilla y planta energética. Se trataba de un proyecto muy polémico y de discusión pública, por su impacto ambiental.

El Comité de Inversiones Extranjeras aprobó la solicitud de inversión extranjera con base en un análisis de los antecedentes aportados por los inversionistas.

Los montos de inversión fueron creciendo y los derechos sobre éstos se fueron cediendo entre empresas; sin embargo, el proyecto Río Cóndor no se llevó a cabo conforme a lo originalmente planeado, por lo que la empresa Forestal Savia Limitada, receptora de los flujos de capital extranjero, implementó el referido proyecto.

Marcel Claude Reyes era director de una organización no gubernamental (Fundación Terram), cuya finalidad era promover la capacidad de la sociedad civil para responder a decisiones públicas sobre inversiones relacionadas con recursos naturales y participar activamente en

el debate público y en la producción de información sólida científica en relación con el desarrollo sustentable de Chile.

El 7 de mayo de 1998, la Fundación Terram comunicó al Vicepresidente del Comité de Inversiones Extranjeras su intención de evaluar los factores comerciales, económicos y sociales del Proyecto Cóndor, medir el impacto sobre el medio ambiente y activar el control social respecto de la gestión de los órganos de Estado que tuvieron injerencia en el desarrollo del proyecto. En este comunicado, Marcel Claude Reyes solicitó al Comité de Inversiones que suministrara la siguiente información “de interés público”:

- A) Contratos celebrados entre el Estado de Chile y el inversionista extranjero
- B) Identidad de los inversionistas
- C) Antecedentes que el Comité tuvo a la vista para evaluar la idoneidad y seriedad de los inversionistas, y los acuerdos de suficiencia emitidos
- D) Monto total de la inversión autorizada, forma y plazos de ingreso de capital y existencia de créditos
- E) Capital efectivamente ingresado al país
- F) Información referida al control de las obligaciones de las empresas extranjeras y si existía conocimiento de alguna infracción o delito
- G) Si se contaba con todos los informes y antecedentes necesarios para el cumplimiento de los fines del Comité

El 19 de mayo de 1998, el Vicepresidente Ejecutivo del Comité de Inversiones Extranjeras se reunió con el señor Marcel Claude Reyes y con el diputado Arturo Longton Guerrero. En esa reunión, el Vicepresidente Ejecutivo les hizo entrega de una hoja conteniendo el nombre del inversionista, su razón social, el capital que se solicitó ingresar al país, cuándo se había aprobado el proyecto, cuáles eran las empresas, los flujos de inversiones hechas, el tipo de proyecto y su localización.

En junio y julio de 1998, Marcel Claude Reyes reiteró en forma escrita, y ante el Vicepresidente Ejecutivo, su pedido de información, con base en la obligación de transparencia y el derecho de acceso a la información pública, previstos en la Constitución y en los tratados internacionales suscritos por Chile.

El Vicepresidente del Comité de Inversiones Extranjeras no adoptó una decisión escrita que fundamentara la denegatoria de entregar la información solicitada en los puntos C, F y G; considerando que la información restante había sido entregada de manera oral o escrita.

En julio de 1998, Marcel Claude Reyes (Fundación Terram), Sebastián Cox Urrejola (ONG FORJA) y Arturo Longton Guerrero (diputado de la República), presentaron un Recurso de Protección ante la Corte de Apelaciones de Santiago, fundamentado en una supuesta violación al derecho de libertad de expresión y de acceso a la información en poder del Estado; y solicitando se ordenara al Comité de Inversiones

Extranjeras respondiera al pedido de información y pusiera a disposición la misma, en un plazo razonable.<sup>3</sup>

El 29 de julio de 1998, la Corte de Apelaciones declaró inadmisibile el recurso de protección interpuesto por “adolecer de manifiesta falta de fundamento”. En contra de ese auto se promovió recurso de reposición ante la propia Corte y también se presentó un recurso de queja ante la Corte Suprema de Chile, en contra de los Ministros de la Corte de Apelaciones de Santiago. En agosto de ese año, la Corte Suprema declaró inadmisibile el recurso de queja por considerar que “no se da en la especie el presupuesto de admisibilidad”, toda vez que el auto era recurrible a través del recurso de reposición.

El 17 de diciembre de 1998, un grupo integrado por representantes de organizaciones no gubernamentales, la Fundación Terram y algunos particulares presentaron una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que motivó que ésta presentara una demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en contra del Estado de Chile, por la violación de los derechos de libertad de pensamiento y expresión, establecidos en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como la violación al derecho a la protección judicial, relacionado con las obligaciones de respetar los derechos y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno (artículos 25, en relación con los artículos 1.1. y 2 de la Convención). El argumento presentado por la Comisión fue que la negativa de acceso a la información se sucedió sin que el Estado la justificara válidamente, de acuerdo con la legislación chilena; y que no se otorgó un recurso judicial efectivo para impugnar la violación del derecho al acceso a la información. Por lo tanto, no se aseguraron los derechos al acceso a la información y a la protección judicial, ni se contaron con mecanismos establecidos para garantizar el derecho al acceso a la información pública.

### *Antecedentes Jurídicos*

La Constitución Política de Chile, en su artículo 19 número 12, asegura a todas las personas el derecho de presentar peticiones a la autoridad, sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes.

No obstante, la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, vigente en la época de los hechos, no contenía disposiciones que hicieran referencia a la transparencia y publicidad

---

<sup>3</sup> El objeto del recurso de protección “es reestablecer el imperio del derecho cuando éste ha sido quebrantado por actos u omisiones arbitrarias o ilegales que amenazan, perturban o privan el ejercicio legítimo de alguna de las garantías taxativamente numeradas en el artículo 20 de la Constitución Política de la República, dejando a salvo las demás acciones legales” (Cita de la resolución de la Corte de Apelaciones de Santiago)

de la administración; ni tampoco preveía un procedimiento para poder acceder a la información.

Desde 1994 existía en Chile una Comisión Nacional de Ética Pública que tenía como propósito promover una reflexión informada sobre el tema; involucrando a los distintos poderes del Estado y sectores de la ciudadanía.

En 1999, después de la época de los hechos, se publicó en Chile la Ley sobre Probidad Administrativa aplicable a los órganos de la administración del Estado, en que se incorporaron los principios de probidad, transparencia y publicidad, y se fijó el derecho a recurrir al juez de letras en lo civil, para solicitar amparo al derecho a requerir por escrito cierta información.

En 2001, se reformó la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, para incluir los siguientes principios:

- a) *Son públicos los actos administrativos de los órganos de la administración del Estado y los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial. La publicidad se extiende a los informes y antecedentes que las empresas privadas que presten servicios de utilidad pública proporcionen a las entidades estatales encargadas de su fiscalización.*
- b) *El interesado tiene derecho a requerir información por escrito al jefe del servicio respectivo, si ésta no se encuentra a disposición del público de modo permanente.*
- c) *Se podrá denegar el acceso a la información por las causales de ley y, a menos que sea por causa de seguridad de la Nación o del interés nacional, el interesado tiene derecho a recurrir.*
- d) *Si la información puede afectar los derechos o intereses de terceros, éstos tienen facultad de oponerse a la entrega de documentos.*
- e) *La negativa de proporcionar información debe formularse por escrito y contener las razones que la motivan, que pueden ser la reserva por disposición legal, el entorpecimiento del debido cumplimiento de funciones públicas, la oposición de terceros afectados, la afectación de derechos o intereses de terceras personas, por seguridad de la Nación o el interés nacional.*

En enero de 2001, se publicó el Reglamento sobre el Secreto o Reserva de los Actos y Documentos de la Administración del Estado, que señala que las solicitudes de información deben referirse a actos administrativos o a documentos que le sirvan de sustento o complemento directo o esencial.

Existen precedentes internacionales a tomar en cuenta: el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos;<sup>4</sup> y el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,<sup>5</sup> en ambos el bien jurídico protegido no es sólo la libertad de expresión; sino que se trata de brindar fundamento a la libertad de información. De esta manera, los analistas han concluido que el bien jurídico protegido que entraña la libertad de información es el derecho de los individuos a recibir información de naturaleza pública, susceptible de permitir la conformación de la opinión pública libre, consustancial a un Estado democrático de derecho. El derecho de acceso a los documentos en poder de entidades públicas es uno de los instrumentos normativos subsidiarios de la libertad de información, que permite materializar el derecho de los ciudadanos a ser informados.<sup>6</sup>

Ha habido pronunciamientos de interpretación sobre los alcances del derecho de *recibir* información, contenido también en el artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, en los mismos términos que en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. En 1989, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el caso *Gaskin v. the United Kingdom*, señaló que la confidencialidad de los registros públicos es de importancia para que las personas puedan recibir información confiable y objetiva, y que también puede ser necesaria para la protección de terceros. Un sistema en el que el acceso a los registros se sujete al consentimiento de quien contribuyó con la información puede, en principio, ser compatible con las obligaciones de la Convención. En este sistema se debe garantizar que exista un procedimiento ante una autoridad independiente que decida sobre el acceso, en el caso de que quienes suministraron la información no contesten o nieguen impropriamente su consentimiento.

En 1998, el Tribunal decidió el caso *Guerra and others v. Italy*, sobre la falta de acción del Estado al no suministrar información de oficio acerca de los riesgos al bienestar y a la salud, en que se encontraban las personas que vivían cerca de una industria química. Encontró que en determinadas ocasiones puede surgir la obligación estatal positiva de suministrar información, pero la violación en que concluyó no fue al derecho de libertad de expresión, sino a la vida privada y familiar.

---

<sup>4</sup> "Todo individuo tiene derecho a la libertad de expresión y de opinión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión"

<sup>5</sup> "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 públicas y sin consideración de fronteras..."

<sup>6</sup> Cfr. Villanueva, Ernesto. *Derecho comparado de la Información*. Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Univ. Iberoamericana, México, 1988, pp. y ss. 26 a 30.



En 2005, en el caso *Roche v. The United Kingdom*, el Estado no suministró información requerida por una persona que había participado en exámenes en los que se exponía al gas mostaza para determinar la resistencia de la ropa militar a tal gas, así como a la inhalación del gas nerve, para comprobar la resistencia del personal militar a dicho gas. El Tribunal afirmó que la libertad de recibir información no puede ser entendida en el sentido de imponer a un Estado obligaciones positivas de suministrar información de oficio. El acceso a información sobre el peligro al que estuvo expuesto se encontraba suficientemente ligado a su vida privada, por lo cual no se violó el artículo 10, sino el 8, ligado a esta última condición.

En 2006, el Tribunal interpretó de manera más amplia el artículo en mención, en la decisión sobre admisibilidad del caso *Sdruzeni v. República Checa*. El peticionario era parte en un procedimiento administrativo de revisión sobre el impacto ambiental de la construcción de un reactor nuclear, pero el Estado fundamentó la negativa en la protección del secreto industrial, la seguridad nacional y la salud pública; por lo que se concluyó en la no violación al artículo 10 del Convenio, toda vez que la información solicitada no era de interés público.

El criterio del Tribunal Europeo, entonces, ha sido que para reconocer la existencia de una obligación de suministrar información por parte del Estado, se debe acreditar la vinculación o afectación a otros derechos, como el de la vida privada o familiar. Para que se genere la obligación positiva del Estado de suministrar lo solicitado por una persona, se debe acreditar un interés específicamente afectado. La protección al derecho a “recibir información” es sólo respecto de aquella que se quiere ser suministrada.

## II. Resumen de la Sentencia

La resolución en análisis se encuentra dividida en las siguientes secciones: Introducción a la Causa; Competencia; Relación del Procedimiento ante la Comisión; del Procedimiento ante la Corte; la Relación de Pruebas; los Hechos Probados; los Argumentos o Alegatos de las Partes en torno a las violaciones reclamadas, y las Apreciaciones de la Corte, seguidas de los Puntos Resolutivos.

Lo que sigue constituye una síntesis de la integridad de la sentencia; enfocada a los argumentos usados por la Corte Interamericana que le condujeron a las conclusiones de violación a diversos preceptos de la Convención Americana, cuyos contenidos relacionó en función de los hechos.

Finalmente, se señalan de manera sucinta los puntos de condena que constituyen las “reparaciones” a que se conminó al Estado, y la rela-

ción de argumentos esgrimidos por el voto disidente de una minoría de Jueces de la Corte, y un voto razonado del Presidente de la misma, en torno al tema de los alcances de aplicación de las garantías judiciales.

*Violación del Artículo 13, en relación con el 1.1. y 2 de la Convención Americana (Libertad de Pensamiento y de Expresión)*

La Convención Americana dispone en sus artículos 1.1., 2, 13.1., 13.2. y 13.3., lo que en adelante se transcribe:

*“Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos.*

Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”

*“Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno.*

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”

*“Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión.*

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.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

- a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
- b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

...”

En consideración de la Corte, quedó probado que se solicitó información bajo el control del Comité de Inversiones Extranjeras; que dicho Comité es una persona jurídica de derecho público; y que la información solicitada guardaba relación con un contrato de inversión extranjera, celebrado entre el Estado y dos empresas extranjeras y una empresa chilena receptora, con el fin de desarrollar un proyecto de industrialización forestal, que generó gran discusión pública por el impacto ambiental que podía tener.

A la luz de los hechos probados, se concluyó que la falta de entrega de una parte de la información solicitada al Comité de Inversiones Extranjeras en 1998, constituyó una violación al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión de los señores Marcel Claude Reyes, Sebastián Cox Urrejola y Arturo Longton Guerrero, lo que configuró una violación al artículo 13 de la Convención Americana. Asimismo, que se incumplió con la obligación general de respetar y garantizar los derechos y libertades dispuesto en el artículo 1.1. del Tratado. Y, al no haber adoptado las medidas necesarias y compatibles con la Convención para hacer efectivo el derecho al acceso a la información bajo el control del Estado, Chile incumplió la obligación general de adoptar disposiciones de derecho interno, que emana del artículo 2 de la Convención.

Lo anterior, bajo los siguientes argumentos:

*Sobre la naturaleza del derecho de acceso a la información pública:*

1. La información que no fue entregada era de interés público.

2. La jurisprudencia de la Corte ha dado un amplio contenido al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, en la descripción de sus dimensiones individual y social. Así, comprende no sólo el derecho y la libertad de expresar el propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. (*Caso López Álvarez, Sentencia 1° de febrero de 2006; Caso Ricardo Canese, Sentencia 31 de agosto de 2004; Caso Herrera Ulloa, Sentencia 2 de julio de 2004*)

3. El derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea.

4. El artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege aquél que tiene

toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de manera que la persona pueda recibir la información, o bien, la respuesta denegatoria fundamentada por el Estado, por algún motivo limitante permitido por la propia Convención.

5. La Corte tomó en cuenta el consenso internacional que existe en la región sobre la importancia del acceso a la información pública y la necesidad de su protección, e invocó textos de diversos instrumentos internacionales, a saber, la Carta Democrática Interamericana que destaca la importancia de la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa, como componentes fundamentales del ejercicio de la democracia; también la Declaración de Nuevo León de 2004, en que los Jefes de Estado de las Américas se comprometieron a contar con los marcos jurídicos y normativos, y con las estructuras y condiciones necesarias para garantizar el derecho al acceso a la información; la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.<sup>7</sup>

6. Otros instrumentos internacionales de derechos humanos (la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) establecen un derecho positivo a buscar y recibir información.

7. La información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción.

8. La entrega de la información implica que ésta pueda circular en la sociedad para ser conocida y valorada.

---

<sup>7</sup> El Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, de la ONU, señala: *El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.*

*Relación entre democracia y libertad de expresión (Principios de publicidad y transparencia en la gestión pública)*

La Corte tuvo en cuenta que la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, en diversas resoluciones, ha considerado que el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública, y que en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información.

De acuerdo con la Corte, existe una estrecha relación entre democracia y libertad de expresión, pues ésta es un elemento fundamental en que se basa el establecimiento de una sociedad democrática. La libertad de expresión es indispensable para la formación de una opinión pública, y es *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y quien desee influir sobre la colectividad, pueda desarrollarse plenamente. Es condición para que la comunidad, al ejercer su opinión, esté suficientemente informada. Por ende, una sociedad que no está bien informada, no es plenamente libre.

Por tanto, el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, para que quienes se encuentren bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas.

El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se ejerce con dicho acceso.

El control democrático por parte de la sociedad, a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública.

Para que las personas puedan ejercer el control democrático, es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de *interés público* bajo su control y al permitir el ejercicio de ese control democrático, se fomenta una mayor participación de las personas en los *intereses de la sociedad*.

*Restricciones al ejercicio del derecho a la información bajo el control del Estado*

Las restricciones al acceso a la información pública no pueden estar al arbitrio del poder público, por tanto deben guardar las siguientes características:

- a) Deben estar previamente fijadas por ley
- b) Las leyes deben dictarse por razones de “interés general”, lo que significa que deben haber sido adoptadas en función del “bien común”, concepto que ha de interpretarse como elemento integrante del orden público del Estado democrático.
- c) La ley debe responder a un objetivo permitido por la Convención Americana; es decir, para “asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás” o “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.
- d) Las restricciones deben ser necesarias en una sociedad democrática, es decir, que estén orientadas a “satisfacer un interés público imperativo”. Debe ser “proporcional” al interés que la justifica y “conducente” para alcanzar el logro del objetivo legítimo; interfiriendo en la menor medida en el efectivo ejercicio del derecho.

En una sociedad democrática debe regir el “principio de máxima divulgación”, que establece la presunción de que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones.

#### *Conclusiones específicas al caso*

En el presente caso, la restricción aplicada al acceso a la información no se basó en una ley, pues en la época de los hechos no existía legislación en Chile que regulara las restricciones al acceso a la información. Sin embargo, el Estado no demostró que la restricción respondiera a un objetivo permitido por la Convención Americana, ni que fuera necesaria en una sociedad democrática, ya que la autoridad encargada de responder la solicitud de información no adoptó una decisión escrita fundamentada que pudiera permitir conocer cuáles fueron los motivos para restringir el acceso a tal información, en el caso concreto.

Al no recibir la información solicitada, ni una contestación motivada sobre las restricciones a su derecho al acceso a la información bajo el control del Estado, los señores Claude Reyes y Longton Guerrero vieron afectada la posibilidad de realizar un control social de la gestión pública. Ello, porque al solicitarla, los requirentes se proponían evaluar los factores comerciales, económicos y sociales del proyecto Río Cóndor, medir el impacto sobre el medio ambiente y activar el control social respecto de la gestión de órganos de explotación. Además, habían expresado su preocupación por la posible tala indiscriminada de bosque nativo en el extremo sur de Chile y que la denegación de información pública significó un impedimento a su tarea fiscalizadora.

Aun cuando Chile ha adoptado recientemente disposiciones en materia de acceso a la información en poder del Estado, al momento en que

sucedieron los hechos, tales disposiciones no existían. Ahora bien, de conformidad con el artículo 2 de la Convención, el Estado tiene que adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos protegidos, lo que implica la supresión de las normas y prácticas que entrañen violaciones a tales derechos, así como la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.

### *Violación del Artículo 23 de la Convención Americana (Derechos Políticos)*

El artículo 23 de la Convención Americana, dispone en lo conducente:

**Artículo 23.** Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

...

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

...”

El representante de las presuntas víctimas alegó violación al artículo 23 de la Convención; señalando que el Estado vulneró el derecho a la participación directa en los asuntos públicos, para lo que es imprescindible que los ciudadanos puedan ejercer el derecho a la información pública, toda vez que ambos derechos confluyen, legitiman y sustentan el derecho al control social. Según este alegato, la negativa injustificada de entregar la información representa una clara infracción al derecho de participación política, al inhibir la participación de las víctimas en el debate público respecto de un aspecto relevante de interés para la ciudadanía, de la inversión extranjera orientada a la explotación de los recursos naturales del país.

La Corte no examinó la alegada violación al artículo 23 de la Convención; señalando únicamente que ya había tomado en cuenta estos argumentos al analizar la violación al artículo 13.

### *Violación de los Artículos 8 y 25, en relación con el 1.1. de la Convención Americana (Garantías Judiciales y Protección Judicial)*

El artículo 8.1. de la Convención señala:

**Artículo 8.** Garantías Judiciales.

Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, inde-

pendiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

El artículo 8.1. de la Convención se aplica al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos.

Este artículo no se aplica solamente a jueces y tribunales judiciales, y debe ser observado en los distintos procedimientos en que los órganos estatales adoptan decisiones sobre la determinación de los derechos de las personas, de manera que la decisión no sea arbitraria.

Cuando el Vicepresidente Ejecutivo del Comité de Inversiones Extranjeras decidió negar una parte de la información, adoptó una decisión que afectó negativamente el ejercicio del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión de Marcel Claude Reyes y Arturo Longton.

La autoridad estatal administrativa resolutora de la solicitud de información, no adoptó una decisión escrita debidamente fundamentada, que permitiera conocer los motivos y normas en que se basó para no entregar parte de la información y determinar si la restricción era compatible con los parámetros dispuestos en la Convención, con lo que dicha decisión fue arbitraria y no cumplió con la garantía de fundamentación referida en el artículo 8.1.

Este razonamiento se desprende de que al no estar fundamentada la resolución, se violan garantías del debido proceso a que obliga el artículo 8.1., que debe ser observado por cualquier autoridad con funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional.

El artículo 25.1 de la Convención señala:

**Artículo 25.** Protección Judicial.

Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la... Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

La Corte estableció que todos los órganos que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional *deben adoptar decisiones justas* basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso, establecidas en esta norma.



El *recurso efectivo* referido en el artículo 25 de la Convención debe tramitarse conforme a las normas del debido proceso. Por ello, el recurso de protección de garantías planteado ante la Corte de Apelaciones de Santiago debió tramitarse respetando tales garantías.

La Convención establece, en términos amplios, la obligación estatal de ofrecer a todas las personas sometidas a su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales. La garantía judicial referida debe aplicar no sólo respecto de los derechos contenidos en la Convención, sino en la Constitución local y en las leyes.

La salvaguarda de la persona frente al ejercicio arbitrario del poder público es el objetivo primordial de la protección internacional de los derechos humanos. La inexistencia de recursos internos efectivos coloca a las personas en estado de indefensión.

No basta que los recursos existan formalmente, sino que es necesario que sean “idóneos” y “efectivos”. Este principio constituye un pilar básico propio del estado de Derecho en una sociedad democrática.

La Corte Interamericana encontró que la decisión judicial adoptada por la Corte de Apelaciones de Santiago no resolvió la controversia suscitada por la actuación del Vicepresidente del Comité, aun cuando se trataba de un pronunciamiento en un recurso de protección previsto en la ley, procedente en contra de actos u omisiones arbitrarios o ilegales que priven, perturben o amenacen en el legítimo ejercicio de los derechos y garantías; por lo tanto, careció de efectividad.

La decisión careció de motivación adecuada, pues la Corte de Apelaciones únicamente señaló que la adoptaba *con base en los hechos descritos y por la falta manifiesta de fundamento*, sin realizar la más mínima indicación respecto de las razones por las que se desprendían de los hechos y antecedentes del recurso su *manifiesta falta de fundamento* ni evaluar si la actuación de la autoridad administrativa, al no entregar una parte de la información solicitada, guardaba relación con alguna de las garantías que pueden ser objeto del recurso de protección o si procedía algún otro.

El Estado debe garantizar que, ante la denegatoria de información bajo el control estatal, exista un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo que permita determinar si se produjo una vulneración del derecho del solicitante de información y, en su caso, se ordene al órgano correspondiente la entrega de la información. La celeridad cobra mayor importancia si se considera que es indispensable en la entrega de la información para su efectividad.

El Tribunal concluye que el Estado violó el derecho a la protección judicial referido en el artículo 25.1, en relación con el 1.1. de la

Convención, al no garantizar a los afectados un recurso sencillo, rápido y efectivo que les amparara ante acciones estatales que alegaban como violatorias de su derecho de acceso a la información bajo el control del Estado. Y por no encontrarse debidamente fundamentada la decisión de la Corte de Apelaciones, se violó el artículo 8 de la Convención.

### *Reparaciones*

En tanto la Corte decidió la responsabilidad del Estado de Chile, concluyó que la violación de una obligación internacional que haya producido un daño comporta el deber de repararlo adecuadamente. Ello, considerando que el artículo 63.1. de la Convención Americana señala:

...cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

El artículo 63.1. invocado contiene una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre la responsabilidad de los Estados. Al producirse un hecho ilícito imputable a un Estado, surge la responsabilidad internacional de éste, con el consecuente deber de reparar y de hacer cesar las consecuencias de la violación.

Considerando que en el caso se suscitó un daño de naturaleza inmaterial, la Corte determinó que el Estado debía:

1. Entregar la información solicitada o adoptar una decisión fundamentada al respecto.
2. Publicar en el Diario Oficial y en un diario de circulación nacional, los hechos probados de la sentencia.
3. Adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información bajo su control.
4. Realizar la capacitación a los órganos, autoridades y agentes públicos encargados de atender las solicitudes de acceso a la información.
5. Pagar gastos y costas.

### *Voto Disidente*

Dos de los jueces integrantes de la Corte, presentaron un voto disidente, respecto de la aplicación del artículo 8.1. a la decisión del Vicepresidente

del Comité de Inversiones Extranjeras, de negar una información a las víctimas de este caso.

Los argumentos fueron:

El artículo 8.1. consagra el derecho a ser oído “con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o un tribunal competente, independiente e imparcial... para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”. Esta disposición busca proteger el derecho de los individuos a que se resuelvan con la máxima justicia posible, las controversias que se susciten entre dos partes y es, por excelencia, la garantía de todos los derechos humanos y un requisito sine qua non para la existencia de un Estado de Derecho. Su importancia no debe ser trivializada aplicándola a situaciones que no pueden ser objeto de esta regulación.

*El presente caso no constituye un proceso.* Una petición de acceso a información y la negativa a otorgarlo no son un fenómeno jurídico en que un órgano del Estado, habilitado para ello, determina la aplicación del derecho en una situación concreta en la cual la norma que consagra el derecho ha sido controvertida o violada. El acto de denegar el acceso a la información crea la controversia y de allí emerge el derecho para los afectados de poder recurrir a un órgano que la decida.

Transformar la secuencia “petición-negativa” en un proceso, exigiendo la aplicación del artículo 8 para tramitar la petición, implica sostener que esta petición debe ser recibida y decidida por un órgano independiente e imparcial y con todas las garantías que esta disposición establece.

El artículo 8.1. se aplica a los procesos que determinan (y no que afectan) derechos u obligaciones y que se abre cuando un acto del Estado ha afectado un derecho.

El artículo 8.1 se aplica cuando un órgano del Estado está ejerciendo facultades jurisdiccionales, lo que no parece posible argüir respecto de la negativa de un funcionario de proveer información a un particular.

El acto que afectó el derecho del señor Claude Reyes y otros, fue la negativa de un funcionario de permitir a un particular el acceso a una información; el proceso mediante el cual se reclamó de esta negativa fue el del recurso de protección, en que el tribunal chileno no cumplió con la debida fundamentación; es por eso que sí se viola el artículo 25 de la Convención, pero no el 8.

*Voto razonado del Juez Sergio García Ramírez*

Si las garantías provistas por el artículo 8, que gobierna los más relevantes asuntos de la tutela procesal, se contrajeran al desempeño de los

órganos judiciales, quedaría en desamparo la definición de derechos y libertades que se realiza por otras vías, formalmente distintas de la judicial, pero materialmente cercanas a ésta en cuanto sirven al mismo fin: definir derechos y fijar deberes. La frontera actual del procedimiento es muy amplia e implica que las decisiones de las autoridades que definen derechos y deberes individuales, cualesquiera que aquéllas y éstos sean, satisfagan condiciones mínimas de objetividad, racionalidad y legalidad.

En la etapa administrativa de sus gestiones, los solicitantes de información no se encontraban dentro de un proceso judicial seguido ante un juez o tribunal, sino intervenían en un procedimiento administrativo desarrollado ante una autoridad de esta naturaleza. Sin embargo, ésta se hallaba obligada a actuar dentro del mismo cauce previsto por el artículo 8, en todo lo que resultase pertinente y aplicable, en la medida en que su decisión definiría el derecho de los solicitantes.

La existencia de un medio de control de la legalidad, por vía judicial, no implica que el primer tramo en el ejercicio del poder de decisión sobre derechos y deberes individuales quede sustraído a las garantías del procedimiento, a cambio de que éstas existan cuando se ingresa al segundo tramo de aquel ejercicio, una vez abierto un proceso ante la autoridad judicial. En rigor, es preciso observar las garantías en todas las etapas, cada una de las cuales lleva, de manera provisional o definitiva, a la determinación de los derechos. El control que la última etapa promete al particular no justifica que en la primera se dejen de lado esas garantías con la expectativa de recibirlas posteriormente.

### **III. Análisis y crítica de los argumentos de la sentencia**

#### *Sobre la legitimación activa amplia*

La sentencia de la Corte fortalece la idea de que este derecho corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. En este sentido, se reconoce una legitimación activa amplia que permite la protección de intereses difusos, entendidos éstos como intereses no atribuibles única y exclusivamente a una persona o personas identificables, sino intereses que conciernen genéricamente a la sociedad.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Cfr. Villanueva, Ernesto. *Derecho de la Información*. H. Cámara de Diputados, Universidad de Guadalajara y Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 73.

Llama a la reflexión el uso que hace la Corte de un mismo argumento. Por un lado, en el tema de la legitimación activa amplia, afirmó que no es necesario para ejercer el derecho a la información, acreditar ante el Estado, interés o afectación personal alguna; señalando categóricamente que este derecho le asiste a toda persona, sin distingos de condición.

Sin embargo, por otro lado, para robustecer su afirmación sobre la violación al ejercicio del derecho a la información, y concluir que con la denegatoria las víctimas no pudieron realizar el control social sobre la gestión pública, fue muy importante que hubiesen explicitado *su interés específico de conocer* la información requerida, que era la de “evaluar los factores comerciales, económicos y sociales del proyecto, medir su impacto ambiental, y activar el control social sobre su desarrollo.”

Y todavía más, ante el argumento de defensa por parte del Estado, en el sentido de que debía negarse el acceso a la información, por no haberse efectuado el proyecto, la Corte afirmó que no obstaba este hecho, pues en el ejercicio del derecho al acceso a la información, no es necesario acreditar el interés para ello.

La Corte hizo uso de un mismo argumento para justificar diversas cuestiones, lo que desde un punto de vista de análisis estrictamente argumentativo podría cuestionar la fortaleza de las conclusiones resolutorias; pues para consolidar el supuesto de legitimación se señala la no necesidad de acreditación del interés y, por otro lado, para fortalecer el demérito en el ejercicio del derecho de acceder a la información, se afirma la necesidad de expresar el contenido del interés por acceder a la información en manos del gobierno. Ello, no obstante que su expresión sea para acreditar la configuración de un interés general, pues en este punto, de acuerdo con el principio de publicidad de la información, invocado por ella misma en su resolución, toda información gubernamental es, en principio, pública, y sólo por excepción puede ser restringido por el Estado; recayendo en él la carga de la prueba de acreditar la configuración de una excepción prevista en la ley y en la Convención. Por tanto, quizás pudiese haberse obviado el señalar la importancia de la expresión del interés de los solicitantes de información, pues a ellos en ningún momento correspondía acreditar su interés por conocer la información, ni difuso, ni específico.

Como ya se ha dicho, se ha encomiado la adopción de esta sentencia, pues amplifica las dimensiones del derecho a la libertad de expresión y de pensamiento para abarcar el derecho al acceso a la información pública gubernamental, y para el ejercicio de éste, se afirmó la no necesidad de acreditación de interés alguno para ello. Sin embargo, con una resolución que se aleje de algún o algunos principios generales del derecho internacional, que establecen excepciones a la legitimación activa amplia, se puede incurrir en un exceso de prevalencia de la ética del acti-

vismo sobre la ética del legalismo,<sup>9</sup> que deben encontrar equilibrio en el actuar judicial, pues tanto perjudica una aplicación extrema del sentido estricto de la ley (entendida como ordenamiento jurídico), como la liberalidad de los criterios judiciales en aras de su impacto social. Un extremo u otro pueden poner en entredicho el objetivo de la actividad judicial de lograr interpretaciones justas, en equilibrio con la aplicación del derecho positivo y de respeto a los principios que contrarrestan el derecho de acceso a la información.

Este peligro se vuelve latente cuando al afirmarse la no necesidad del acreditamiento de interés, bajo un principio de legitimación activa amplia, se deja de lado que existe consenso en la doctrina internacional, de que en determinados casos los Estados pueden exigir que se acredite algún interés para lograr que se suministre la información. Por ejemplo, que se indique que se tiene propósito comercial o privado, para aplicar un costo diferente en la reproducción de la información solicitada; o cuando el derecho de buscar información deba balancearse con derechos de terceros, o cuando la información pueda no ser suministrada por el Estado por encontrarse en una de las excepciones convencionales.<sup>10</sup>

#### *Naturaleza binómica del derecho a la información pública gubernamental*

En el caso *Claude Reyes y otros*, la Corte reconoce el carácter fundamental del derecho de acceder a la información pública gubernamental en su doble vertiente, *individual y social*. Sin embargo, pareciera necesario definir el alcance de estas dos dimensiones, cuya ambigüedad terminológica puede devenir en una situación de incertidumbre, tanto para los Estados como para las personas, en la aplicación de un precedente de esta naturaleza. La Corte sólo explica que el derecho y la libertad de expresar el propio pensamiento convive con el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole.

---

<sup>9</sup> El Maestro Manuel Atienza explica que "...**la ética del legalismo** consistiría en considerar como justo todo aquello que prescriba el Derecho positivo, sin entrar en ningún tipo de evaluación: lo ético –lo justo– se confunde así con lo jurídico. Por lo contrario, **la ética del activismo** es la que caracteriza al juez que toma sus decisiones considerando únicamente sus propias concepciones éticas o políticas y prescindiendo, por tanto, de la existencia de normas autoritativas. Lo difícil, naturalmente, consiste en elaborar –y seguir– criterios de actuación que reconozcan el hecho de la autoridad sin eliminar por ello los dictados de la conciencia ética personal." Atienza, Manuel. *Tras la justicia*, Ariel Derecho, Barcelona, 2006, p. 240

Esta distinción es usada también por Neil MacCormick, quien señala que la idea que debe regir y, de hecho, rige la conducta de los jueces, es "hacer justicia de acuerdo con el derecho", bajo la exigencia de que las cuestiones objeto de regulación o de controversia jurídica tienen, en la medida de lo posible, que tratarse de acuerdo con reglas predeterminadas de considerable legalidad y claridad. Cfr. Atienza, Manuel. *Las razones del derecho*, UNAM, México, 2004, p. 144

<sup>10</sup> Cfr. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. OEA. *Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información*. Op. cit.

La Corte interpretó que el derecho de acceder a la información pública gubernamental, se desprende de las palabras “buscar” y “recibir” “informaciones”. Son los analistas de esta resolución<sup>11</sup> quienes han concluido, completado y precisado el argumento; agregando al de la Corte, que *el derecho de acceso a la información pública gubernamental es un derecho individual de toda persona descrito en la palabra “buscar” e implica una obligación positiva del Estado para garantizar el derecho de “recibir” la información solicitada*. Es aquí en donde se pueden entender las dimensiones individual y social de este derecho, referidas en su resolución por la Corte Interamericana.

Hemos visto que el criterio europeo sobre los alcances del enunciado “recibir información” no implica una obligación positiva del Estado de entregar información, sino es por un motivo colateral de violación a algún otro derecho que la haga entregable. La novedad de esta resolución americana es precisamente la interpretación amplia de la obligación que se desprende de este mismo enunciado, por parte del Estado, para otorgar información. Ésta es precisamente la dimensión social del derecho a que se refiere la Corte Interamericana, pero que con la omisión de precisarla en todos sus términos, dejó una puerta abierta a la comunidad jurídica internacional de inferir esta interpretación amplísima, que sólo podrá ser confirmada en nuevos pronunciamientos judiciales similares.

### *Relación entre democracia y libertad de expresión*

El fundamento central del derecho de acceso a la información en poder del Estado consiste en el derecho que tiene toda persona a conocer la manera en la que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan, mediante el acceso a esta información.

Para llegar a esta conclusión, la Corte argumentó que existe una estrecha relación entre democracia y libertad de expresión, (en la que se comprende el ejercicio de acceso a la información), pues esta última es indispensable para la formación de una opinión pública, y es condición para que la comunidad, al ejercer su opinión, esté suficientemente informada, lo que posibilita que las personas puedan ejercer el control democrático, con el que se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad. Por ende, una sociedad que no está bien informada, no es plenamente libre.

Este argumento, aunque esté muy bien intencionado en lo material, deja implícitas las premisas de las que parte; presentándose bajo un

---

<sup>11</sup> Cfr. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. OEA. Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información. *Op. cit.* p. 34.

esquema entimemático que provoca que no se evidencie el factor de conexión entre la conclusión y las premisas. Más que un argumento, pudiesen estructurarse varios interconectados, que sean consecuentes unos con los otros y que permitan mayor consistencia argumentativa.

Una alternativa para obtener un argumento formal y materialmente consistente es armar uno de carácter deductivo en varios pasos, que implica combinaciones y/o sucesiones de formas simples, explicables bajo la forma de *modus ponens* explícita,<sup>12</sup> en la que se evidencie con la mayor claridad posible las razones de sustento, a saber:

- a) El derecho a la libertad de expresión comprende el derecho al ejercicio de acceso a la información en poder del Estado.
- b) La libertad de expresión tiene relación con la democracia.
- c) Por tanto, el ejercicio de acceso a la información tienen relación con la democracia.

Ahora bien ¿cómo podemos explicar material y formalmente esta relación entre la democracia y la libertad de expresión y, por ende, el derecho de acceso a la información? El argumento podría expresarse así:<sup>13</sup>

- a) Con el ejercicio del derecho al acceso a la información pública gubernamental, la comunidad accede al conocimiento de la manera en que sus gobernantes se desempeñan.
- b) La comunidad que tiene posibilidad de acceder a la información pública gubernamental, se encontrará suficientemente informada al emitir su opinión.
- c) La opinión pública bien informada posibilita un mejor control de la función pública y fomenta una mayor participación en los intereses de la sociedad.
- d) La participación social en el control de la función pública es factor de la democracia.
- e) El concepto de democracia implica el concepto de libertad social.
- f) Por ende, una sociedad que no esté bien informada, no puede ser plenamente libre.

### *Sobre los alcances de las restricciones al ejercicio del derecho a la información*

La negativa a otorgar información estatal debe encontrarse motivada en alguno de los supuestos previstos en el artículo 13.2. de la Convención. Estas causas pueden ser el respeto a los derechos o reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o

---

<sup>12</sup> Cfr. Weston, Anthony. *Las claves de la argumentación*. Ariel, Barcelona, 2007, p. 91 y ss

<sup>13</sup> Ahora, incluso, usando la forma argumentativa de *modus ponens* implícita, combinada al final con la forma de *modus tollens*, en que si no se da una situación de plena información social, no puede darse tampoco una situación de plena libertad.



moral públicas. En la aplicación de este precepto, la Corte interpretó que las leyes locales en que se prevean restricciones de esta naturaleza, deben dictarse por “razones de interés general”, y que ello significa que sean adoptadas en función del “bien común”, concepto que es elemento integrante del “orden público” del “Estado democrático”.

En el caso concreto, una de las primeras conclusiones de la Corte, respecto de la naturaleza del derecho al acceso a la información pública, fue que la información que dejó de entregarse era de interés público, y a esta conclusión arribó con motivo de las manifestaciones que realizaron los peticionarios de su intención de evaluar los factores comerciales, económicos y sociales del “Proyecto Cóndor”, medir el impacto sobre el medio ambiente y activar el control social respecto de la gestión de los órganos de Estado. Al realizar esta inferencia probatoria interpretativa del término de “interés público”, la Corte consideró a éstas, razones suficientes para que quedara acreditado el interés público de la información, aunque los elementos que en todo caso deban converger para integrar este concepto no quedaron del todo clarificados en esta resolución.

#### *Violación al artículo 23 (derechos políticos) de la Convención Americana*

El representante de las víctimas alegó violación a este precepto, señalando que la negativa injustificada de entregar la información representaba una clara infracción al derecho de participación política en el debate público, en relación con un aspecto relevante de interés para la ciudadanía. Este argumento fue desestimado por la Corte, la que únicamente afirmó que el mismo ya había sido objeto de análisis en la violación al artículo 13 de la Convención, sobre la infracción al derecho al acceso a la información.

Considero que no obsta que ya se hubiesen tomado en cuenta tales argumentos en el análisis de la violación al artículo 13, y que la Corte no debió dejar de considerar esta violación, que si bien se encuentra vinculada con el ejercicio del derecho al acceso a la información, se trata de una afectación a un derecho distinto, al que la Convención otorga un tratamiento y estatus diferente.

No es razón suficiente que un argumento ya se hubiese estudiado en el análisis de la afectación de un derecho, para dejar de estudiar su aplicación en la posible conculcación de otro, que si prosperara, implicaría la actualización de la violación a un diversa garantía protegida por la Convención, aun cuando ambos derechos —por su contenido y ejercicio— se encuentren vinculados.

Esto es, si en un primer momento la Corte afirmó que con la falta injustificada de otorgamiento de una información en manos del Estado, se violentaba la posibilidad de nutrir una opinión pública informada, y que

consecuentemente, se impide la participación ciudadana en la vida democrática del país; resulta contradictorio e inconsistente que al plantearse la violación a una garantía estrictamente política, se omita su estudio.

Se evidencia con esto que un mismo argumento bien puede prosperar para demostrar la actualización de violación a un derecho, como para sostener la conculcación de otro diverso; ambas situaciones con consecuencias jurídicas diversas, aunque se encuentren relacionados. Afirmar lo contrario, implica la carga de justificarlo, de manera exhaustiva y suficiente, lo que no ocurrió.

*Violación a las garantías judiciales, en relación con el concepto de justicia.*

Al concluir sobre la violación de las garantías judiciales previstas en el artículo 25.1 de la Convención Americana, la Corte afirmó que todos los órganos que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional debe adoptar decisiones justas, basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso, establecidas en esa norma. El problema de este argumento es que la Corte no define qué debe entenderse por una decisión justa, aunque da a entender que es aquella que se basa en el respeto a las garantías del debido proceso.

Sin embargo, el término de “justicia” en sí mismo es ambiguo, y delimitarlo como calificativo de las decisiones derivadas de procedimientos en que se observen las garantías de un debido proceso legal, sería confundirlo con términos de “legalidad” y de “formalidad en la aplicación jurisdiccional”. El término de “justicia” es mayor al ámbito formal del Derecho y, precisamente, ha sido para los juzgadores de una cultura legalista, casi imposible concebir que la actividad jurisdiccional tenga fines de justicia, sino de legalidad.

Con el convencimiento de que en las decisiones jurisdiccionales se deba buscar la realización de la justicia, debe señalarse también que en el método jurídico es necesario que converjan razones materiales y formales que den sustento a las conclusiones; de manera que a través del marco jurídico formal, la aplicación del razonamiento tome en cuenta las circunstancias fácticas de las cuales proviene y aquéllas en que impactará cualquier decisión.

No obstante, en la estructuración de un argumento, para definir los alcances de una norma, no deben usarse simple y llanamente la persecución de objetivos ambiguos o difíciles de determinar. Es decir, afirmar que la aplicación de una norma en la que se prevén garantías judiciales, debe abarcar todas las funciones en que se deban adoptar decisiones justas, redundante en una afirmación incluso falaz, tanto por la ambigüedad, como

por la emotividad que se encuentra en el trasfondo de esta afirmación, puesto que es de convencimiento social que el fin de la función judicial debe ser la justicia. El peligro de este argumento es que aunque es plausible a primera vista, puede ser entendido en varios sentidos, el de la aplicación irrestricta de los principios de legalidad (sentido formal), y el de el abandono de la letra de la ley, para considerar situaciones fácticas del justiciable o de su impacto social (sentido material).

### *Violación a las garantías judiciales por la falta de previsión de un recurso efectivo*

La Corte resolvió que el Estado chileno, en la época de los hechos, no contaba con un recurso efectivo para la solución de la controversia suscitada por la actuación del Vicepresidente del Comité; lo que se evidenció con la decisión judicial adoptada por la Corte de Apelaciones de Santiago, aun cuando se trataba de un recurso de protección previsto en la ley, procedente en contra de actos u omisiones arbitrarios o ilegales que privaran, perturbaran o amenazaran en el legítimo ejercicio de los derechos y garantías.

En este argumento se hace énfasis en que aunque existía un recurso, éste no era el *idóneo* para solventar una controversia de esta naturaleza y revisar los actos de negativa de otorgamiento de información gubernamental, pues el recurso entonces previsto por la legislación chilena constituía una instancia genérica de salvaguarda de derechos fundamentales que los órganos jurisdiccionales nacionales no consideraron procedente en el caso concreto. Por tanto, el recurso con que se contaba no era el recurso aplicable, procedente e idóneo para resolver este conflicto, ni existía otro para tales efectos.

Un recurso que carece de idoneidad, se traduce en un recurso falto de efectividad y, por lo tanto, inoperante en la defensa de las garantías judiciales de toda persona.

Ahora bien, la Corte agrega a su argumento que el principio del recurso idóneo y efectivo constituye un pilar básico del estado de Derecho en una sociedad democrática. Nuevamente, la Corte utiliza el concepto de "democracia" para justificar la trascendencia de la defensa de los derechos conculcados; en esta ocasión, el derecho al recurso idóneo como parte de las garantías jurisdiccionales.

Encuentro muy forzada la relación establecida entre ambas ideas, la de la defensa de las garantías judiciales en un contexto del debido proceso legal, con la idea de la realización de una sociedad democrática. Me parece que el puente entre ambas sólo lo puede ser el amplísimo concepto de estado de Derecho.

En el análisis estricto técnico argumentativo, la Corte incurre en un planteamiento argumentativo circular o de petición de principio, al suponer como premisas y consecuencias interactivas al “estado de Derecho” y a la “sociedad democrática”; insertando en ambos la necesidad de la idea del “recurso idóneo”.

Para convencer a su auditorio, la Corte no necesitaba usar este argumento, pues esgrime ya razones formal y materialmente sustentables y suficientes para arribar a las conclusiones de violación de los derechos de garantía judicial, protegidos por la Convención Americana. Lejos de fortalecer sus ideas, les da un giro criticable, por la falta de sustentación y desarrollo de la relación entre derecho a un recurso efectivo y democracia.

A mayor abundamiento, considero oportuno agregar en este tema una observación sobre la cual no reparó en su sentencia la Corte Interamericana de Justicia, al hacer recuento de la normatividad que el Estado de Chile ha adoptado en materia de información pública gubernamental. En 2001, se reformó la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, para incluir, entre otros, el principio de que la denegación de acceso a la información sólo puede ser por causales de ley y, a menos que sea por causa de seguridad de la Nación o del interés nacional, el interesado tiene derecho a recurrir. Me parece que si un órgano de Estado justifica una negatoria de acceso a la información en causales de seguridad o interés nacional, ello no debería dejar de ser revisado por una instancia superior que analice si en el caso efectivamente se justifica una o varias causas de esta naturaleza, pues de lo contrario, bastaría con cualquier declaración unilateral del Estado para reservar información bajo tales argumentos, e impedir con ello, que un particular cuestione la posibilidad de acceder a la información; con lo que se haría nugatorio el derecho de acceso a la información pública gubernamental y el derecho convencional internacional a un recurso efectivo e idóneo.

Esta improcedencia del recurso, en casos de que se señalen justificaciones de seguridad o interés nacionales, atenta —en mi opinión— contra el contenido del artículo 25.1 de la Convención Interamericana, referente a la obligación de los Estados de prever en todo caso recursos que amparen contra actos de gobierno que violen derechos fundamentales y, al escapar de su análisis, pone en peligro la consistencia de sus argumentos.

### *Disidencia sobre la aplicación de las garantías jurisdiccionales en la etapa inicial de denegatoria*

El voto disidente afirma que la etapa inicial de denegatoria no constituye un proceso y, por tanto, no le son aplicables los principios de garantías

jurisdiccionales previstos en el artículo 8.1. de la Convención. Señala que estos principios guardan tal envergadura, que su importancia no debía ser trivializada aplicándolos a situaciones que no pueden ser objeto de esta regulación. Una petición de acceso a la información y la negativa de otorgarlo no son un fenómeno jurídico en que el Estado determine la aplicación del derecho en la cual la norma ha sido controvertida o violada. El acto de denegar el acceso crea la controversia y ahí emerge el derecho de los afectados de poder recurrir a un órgano que la decida. Es en esta segunda etapa en donde sí debe operar el artículo 8.1. en mención.

En contraste, el voto razonado del Presidente de la Corte afirma que la aplicación de las garantías jurisdiccionales no puede sólo contraerse al desempeño de los órganos judiciales, pues quedaría en desamparo la definición de derechos y libertades que se deciden en otras vías, formalmente distintas de la judicial, pero materialmente cercanas a ésta, en tanto definen derechos y fijan deberes. Las garantías deben observarse en todas las etapas que de manera provisional o definitiva determinen derechos y no es dable distinguir entre la determinación y afectación de derechos, para decidir sobre la aplicación o no de las garantías jurisdiccionales.

En lo particular, me adhiero al criterio sostenido en el voto razonado del Presidente de la Corte, pues la existencia de un medio de control de la legalidad por vía judicial, como puede ser un recurso, no implica que el primer tramo en el ejercicio del poder de decisión, quede sustraído a la aplicación de las garantías del procedimiento.

Ahora bien, es de hacerse notar que el voto disidente no dice que tales deberes procedimentales sólo sean exigibles a los jueces; sino que deben aplicarse en función de la etapa del proceso: una primera en que se “afecta” el derecho (etapa de petición-negativa), y una segunda en que se “determina” el derecho.

El argumento del voto razonado es ampliamente genérico en la exigencia de la aplicación de las garantías jurisdiccionales en todo momento. Creo que sustentablemente puede precisarse que las garantías procesales son aplicables en todas las etapas de afectación de derechos fundamentales por parte de los órganos de Estado, cuando ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, pero atendiendo a que la exigibilidad de la aplicación de tales garantías deberá ser respecto de las que resulten *conducentes*.

Ello, si se toma en cuenta, por ejemplo, que en la etapa primera de decisión de petición-negativa, es imposible exigir al Estado que el órgano decisorio sea independiente e imparcial; pues en el caso, el órgano que decide, en primera instancia, la negación o concesión de la información, es materialmente juez y parte, y la obligación que le asiste es la de otorgar la

información o negarla de manera fundada y motivada, incluso con la posibilidad de otorgar derecho de audiencia; pero no se le puede exigir hasta el extremo de la nulidad de sus actos, y responsabilidad de los mismos que sea imparcial, pues de hecho no lo es.

En este sentido, es imperativamente necesario que las garantías exigibles en cada etapa del proceso jurídico de decisión de afectación de derechos, se exijan las garantías que sean *conducentes* y *pertinentes* en el caso concreto.

El artículo 8.1 de la Convención señala que tales garantías deben aplicarse en la sustanciación de cualquier acusación penal o para la *determinación* de derechos y obligaciones. Distinguir el verbo “determinar” del de “afectar”, para que únicamente se circunscriba en aquél la aplicación de las garantías jurídicas; implica introducir con absoluta liberalidad un segundo término sin sustento normativo; de manera que se produce una inferencia probatoria que además de carecer de bases formales, tampoco encuentra sustento en alguna otra fuente epistémica (como podría ser una máxima de experiencia) o en alguna otra fuente fáctica, de no ser por la distinción que apunto sobre la pertinencia de exigir al Estado únicamente la aplicación de las garantías judiciales que sean pertinentes en cada etapa procesal.

#### **IV. Implicación del criterio internacional en la reforma constitucional mexicana.**

Los criterios internacionales en materia de acceso a la información en manos de los órganos de gobierno, ha propiciado que los Estados adopten posiciones de legislación interna que fomenten el respeto a este derecho.

México ha dado pasos importantes en sus dimensiones jurídicas. Partiendo del reconocimiento de que las libertades de expresión y de información son piedras angulares en las democracias contemporáneas, se les ha logrado delinear, por un lado, desde la vertiente del derecho a informar y emitir mensajes (que supone el derecho a difundir informaciones y opiniones y que toma en cuenta el punto de vista del emisor) y, por otro, el derecho a ser informado (que comprende los derechos de investigar y recibir informaciones y opiniones desde la perspectiva del receptor).

Nuestra Constitución ha incorporado esta nueva concepción de la libertad de expresión, a partir de las bases teóricas aportadas por los criterios internacionales, la jurisprudencia constitucional y la legislación secundaria, que han venido ampliando el concepto tradicional de la libertad de expresión.

Así, en 1977 se modificó el artículo sexto constitucional, en el marco de una reforma política que pretendía ser integral, para adicionar la garantía estatal al derecho a la información. Después, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha adoptado determinaciones evolutivas en interpretación del alcance de este artículo. Con motivo de la investigación en relación con la matanza de Aguas Blancas en el Estado de Guerrero, estableció que:

Tal derecho (el de la información) es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuya a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas... asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas falta de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurre en una violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados.<sup>14</sup>

En esa decisión, la Suprema Corte consideró que el derecho a la información constituía una garantía individual, pues sin ese supuesto, difícilmente podría haber considerado que los hechos en cuestión constituían una violación a las garantías individuales al ejercer la facultad derivada del segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución.

En otras decisiones esta interpretación se ha confirmado, ampliando la concepción de este derecho como una garantía más allá del entorno de los partidos políticos, hasta tomar matices de derecho del individuo; y, como todo derecho, encuentra límites —bajo los lineamientos internacionales— en el interés nacional, social y el respeto a los derechos de terceros.<sup>15</sup>

En este contexto, en junio de 2002 se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que sentó las bases para que el derecho de acceso a la información pudiera ser ejercido e instrumentado eficazmente. Bajo el criterio americano, se

---

<sup>14</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo III, junio de 1996, tesis P. LXXXIX/96, p. 513.

<sup>15</sup> Cfr. "Derecho a la Información. La Suprema Corte interpretó originalmente el artículo 6° constitucional como garantía de partidos políticos, ampliando posteriormente ese concepto a garantía individual y a obligación del Estado a informar verazmente. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Tomo IX, abril de 2000, p. 72.

previó la no necesidad de acreditar interés alguno o legitimación activa para solicitar información, se señaló la necesidad de que el acceso a la información fuese libre y expedito, mediante procedimientos sencillos y a través de mecanismos y órganos encargados de ello, que garantizaran los más básicos principios de un debido proceso legal en el trámite de peticiones de acceso.

La actitud del Estado mexicano hacia esta apertura de información tuvo dificultades en su evolución, pues tuvo que partir de una cerrazón tradicionalmente atávica, a una actitud de máxima publicidad de la información. Esta tendencia hacia la transparencia, en aras del fomento a la democracia y el combate a la corrupción -aun cuando se ha visto limitada por los principios de seguridad nacional, estabilidad social y reserva de datos personales- no pudo evitar inclinar la balanza hacia el derecho a buscar y recibir información, en detrimento de los derechos de privacidad y de protección de datos personales sensibles.

El fiel de la balanza es el propósito de la reciente reforma constitucional, de julio de 2007. pues se propuso establecer condiciones mínimas que aseguren el derecho de toda persona a tener acceso a la información pública, de comunicar por cualquier medio sus ideas y opiniones, pero también bajo la responsabilidad pública y privada de proteger y respetar el ámbito de los datos personales en aras de su privacidad y sensibilidad; además de que para ejercer tales prerrogativas, deben existir mecanismo y procedimientos posibles de sustanciar ante órganos especializados e imparciales, con autonomía operativa, de gestión y de decisión, cuidando de la publicidad permanente de los indicadores del ejercicio público.

En suma, es vertiginosa la evolución en que se ha perfilado el tratamiento del derecho de acceso a la información a partir del derecho de libertad de expresión. Tales han sido sus dimensiones que ese primigenio derecho de expresión de las ideas, hoy día abarca, bajo mecanismos amplificados de interpretación, los conceptos de búsqueda y acceso a la información; de expresión de las ideas libremente y con respeto a criterios ajenos; de su garantía bajo la aplicación de los principios de un debido proceso legal; e, incluso, de su ejercicio, bajo el respeto al ámbito de interés social, público, de seguridad nacional y de privacidad de terceros.

## IV. Conclusiones

1. La comunidad internacional interamericana considera que la resolución en el caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*, de 19 de septiembre de 2006, de la Corte Interamericana de Justicia, es paradigmática en el tema del derecho de acceso al información pública gubernamental, en el contexto del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión; toda vez que en



América ha existido una arraigada cultura de reserva de la información de gobierno, y de restricción a su acceso, sin necesidad de fundamentar y motivar razonadamente su denegación.

2. Con base en esta resolución, y otras que le sirvieron de precedentes en el contexto mundial, basadas en los textos normativos de convenciones internacionales, adoptados ya por muchos Estados en sus normas locales, se ha interpretado que el derecho a la información se desprende de la expresión: “derecho a recibir” y/o “buscar” información pública, comprendido en el derecho humano a la libertad de expresión y de pensamiento.

3. El quid del conflicto resuelto en el *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile* fue la denegatoria tácita que realizó el Estado de Chile a particulares interesados en conocer cierta información relacionada con la aprobación estatal de inversión extranjera, en un proyecto de industrialización forestal que fue polémico y de discusión pública por su impacto ambiental.

4. El Estado sólo otorgó parte de la información solicitada, sin fundar ni motivar la negación del resto. Ante tal omisión, no procedieron dos recursos intentados por los solicitantes ante instancias judiciales chilenas, uno de revisión y otro de queja.

5. Los afectados acudieron ante la Comisión Interamericana de Justicia y ésta, ante la Corte Interamericana de Justicia; argumentando la violación a los derechos de acceso a la información, y de protección judicial, relacionados con la obligación de respetar los derechos y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno.

6. Substanciado que fue el juicio, la Corte Interamericana se pronunció en los siguientes puntos:

a) En tanto la información que no fue entregada era de interés público, y Chile no fundamentó ni motivó razonadamente la denegatoria, violó el derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, que comprende el derecho de buscar y recibir informaciones, con las salvedades restringidas bajo el régimen de restricciones de la Convención.

b) No existe necesidad de acreditar interés directo para la obtención de la información que se solicita, ni requerimiento de acreditar afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción.

c) Con la violación al derecho de acceso a la información y, con ello, a las libertades de pensamiento y de expresión de las ideas, se violan los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, en el contexto de una sociedad democrática y de libertad.

d) En el régimen bajo el cual se ejerce el derecho de acceso a la información, impera el principio de máxima publicidad y divulgación, y sólo excepcionalmente puede ser restringido por razones previamente fijadas por la ley, dictadas en virtud del "interés general", ya sea para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicos.

e) El Estado también violó la obligación de respetar los derechos reconocidos en la Convención Americana y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno, que garanticen su efectividad. Ello fue así porque en el momento en que sucedieron los hechos, Chile no contaba con legislación ni instituciones efectivas para garantizar el ejercicio del derecho a la información.

f) Fueron violadas las garantías judiciales y de protección judicial que se traducen en los elementos del debido proceso legal bajo los cuales se debe sustanciar cualquier acusación penal o la determinación de derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. Estas garantías deben regir no sólo a los procesos judiciales, sino también a los procedimientos administrativos y de cualquier otro carácter en que la autoridad adopte decisiones sobre la determinación de los derechos de las personas, de manera que esa decisión no sea arbitraria.

Esta violación se dio en tanto la autoridad estatal administrativa resolutora de la solicitud de información, no adoptó una decisión escrita debidamente fundamentada, que permitiera conocer los motivos y normas en que se basó para no entregar la información que le había sido solicitada, con lo que esa decisión fue arbitraria y no cumplió con la garantía de fundamentación.

g) Se viola el derecho a la protección judicial que consiste en aquél que tiene toda persona a un recurso sencillo, rápido y efectivo, contra actos que violen los derechos fundamentales. La Corte argumentó que estos recursos no sólo deben existir formalmente, sino que es necesario que sean idóneos y efectivos.

A esta conclusión arribó la Corte Interamericana, en tanto la decisión judicial adoptada por la Corte de Apelaciones de Santiago no resolvió la controversia suscitada por la actuación del Vicepresidente del Comité, aun cuando se trataba de un pronunciamiento en un recurso de protección previsto en la ley, procedente en contra de actos u omisiones arbitrarios o ilegales que priven, perturben o amenacen en el legítimo ejercicio de los derechos y garantías; por lo que carece de efectividad e idoneidad.

7. Resulta interesante el tema sobre el cual se suscitó disidencia entre los miembros de la Corte. Por un lado, un voto disidente que distin-

guió, con base en el texto del artículo 8.1. de la Convención, que las garantías judiciales son aplicables sólo en la determinación de derechos, lo que no abarca un primer momento de afectación pura y llana y, un segundo momento decisorio de controversia en que sí deben operar las garantías del debido proceso legal.

Otra postura, la del voto razonado del Presidente de la Corte, y que fue también de la mayoría, es no distinguir entre "afectación" y "determinación" de los derechos, para que estas garantías sean siempre exigibles al Estado en su actos de afectación de derechos a los gobernados, en aras de la búsqueda de decisiones no arbitrarias.

8. Con esta resolución queda clara la posición de la comunidad internacional americana de que en el ejercicio del derecho a la información pública gubernamental, el principio que rige es el de máxima publicidad de la información en poder del Estado, y sólo por excepción fundada y motivada puede restringirse.

En cambio, los criterios europeos denotan la prevalencia de restringir la divulgación de información en poder del Estado, sólo posible si su negativa pudiese implicar la violación a derechos colaterales. Por tanto, en el sistema europeo, la acreditación de un interés particular es necesaria para el otorgamiento de la información; no así en el sistema americano, en que debe prevalecer un sistema de legitimación activa amplia, en que no es necesario acreditar interés particular en conocer la información.

Si bien esta diferencia de posiciones no es materia de la litis en el caso analizado, me parece que refleja la consecuencia de que bajo culturas con altos grados de corrupción y poca transparencia en el actuar gubernamental, exista una profunda reacción que trata de contrarrestarla, para abrir en las mayores medidas posibles el acceso a la crítica y a la opinión públicas.

9. En relación con el punto anterior, con la resolución que se analiza, se fortalece la idea de que el derecho de acceso a la información garantiza la protección de intereses difusos y generales de la sociedad, interesada en los asuntos públicos que la gobiernan.

10. El derecho de acceso a la información tiene naturaleza binómica, que deviene del derecho individual de buscar información, con la colateral obligación del Estado de garantizar su acceso a toda persona.

11. Resulta muy relevante el hecho de que la Corte invocara a la Justicia como un objetivo a perseguir en toda resolución judicial y, en general, de carácter gubernamental, que afecte los derechos de las personas. La Corte dio a entender que este término se traducía en el cumplimiento de las garantías judiciales o que se podía cumplir sólo a través de

éste. Lamentable es que los alcances del término no hubiesen quedado exhaustivamente esclarecidos, en consideración de otros elementos materialmente relevantes para su configuración; sin embargo, la máxima del actuar público quedó anotada en torno del alto concepto de la Justicia, que pocas veces se invoca en sistemas que se rigen por la aplicación estricta de la ley.

12. En contribución con el voto razonado del Presidente de la Corte, considero que debe tenerse en cuenta que la exigibilidad de observar las garantías judiciales a que se refiere el artículo 8.1 de la Convención debía ser sólo en lo conducente en cada caso, pues debe tenerse en cuenta que no en todas las instancias se suscita, por la naturaleza de los actos, que quien decida la afectación de un derecho sea una autoridad precisamente imparcial, como sucede en un acto administrativo de decisión unilateral del Estado, como lo es la etapa de otorgamiento y/o negativa del acceso a la información; lo que no significa la imposibilidad de recurrir ante instancias en donde necesariamente tendrá que exigirse tal imparcialidad.

13. Las implicaciones de los criterios internacionales en el ámbito nacional ha tomado matices de vertiginosa evolución en los Estados. Particularmente en México, se ha asumido abiertamente el criterio sostenido por la Corte Interamericana del Justicia, al establecer los principios de máxima publicidad de la información gubernamental, garantizados por mecanismos y órganos independientes y autónomos que funcionen en el marco de procesos debidos. También se ha asumido la no necesidad de acreditar un interés específico para el conocimiento de la información y la gratuidad y expedites de acceso a aquélla que resulte indicativa del ejercicio de la función pública.

14. Con el más reciente paso en materia de acceso a la información pública gubernamental, esto es, con la reforma al artículo 6° constitucional de julio de 2007, se tiende a equilibrar el ejercicio de este derecho, frente al de privacidad que, como se ha dicho, es preocupación primordial bajo los criterios europeos aplicados en el análisis del derecho de acceso a la información en manos de los órganos de gobierno.

## **Bibliografía citada**

Atienza, Manuel. Las razones del derecho, UNAM, México, 2004.

\_\_\_\_\_. Tras la justicia, Ariel Derecho, Barcelona, 2006.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Organización de los Estados Americanos. Estudio Especial sobre el

Derecho de Acceso a la Información. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Washington D.C. 2006.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Organización de los Estados Americanos. Informe N° 60/03 Petición 12.108, Admisibilidad, Marcel Claude Reyes, Sebastián Cox Urrejola y Arturo Longton Guerrero, Chile, 10 de octubre de 2003, [www.cidh.oas.org](http://www.cidh.oas.org) (1° de octubre 2007).

CORTE INTERAMERICANA DE JUSTICIA. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr) (1° de octubre de 2007).

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo III, junio de 1996, tesis P. LXXXIX/96.

Villanueva, Ernesto. Derecho comparado de la Información. Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Univ. Iberoamericana, México, 1988.

\_\_\_\_\_. Derecho de la Información. H. Cámara de Diputados, Universidad de Guadalajara y Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

Weston, Anthony. Las claves de la argumentación. Ariel, Barcelona, 2007.