

2025

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol N° 15.308-24 INA

[11 de marzo de 2025]

**REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD RESPECTO DEL
ARTÍCULO 28, INCISO SEGUNDO, DE LA LEY N° 20.285**

ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE ANTOFAGASTA

**EN EL PROCESO ROL N° 57-2023 (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO), SOBRE
RECLAMO DE ILEGALIDAD, SEGUIDO ANTE LA CORTE DE APELACIONES DE
ANTOFAGASTA**

VISTOS:

Introducción

A fojas 1, con fecha 25 de marzo de 2024, la Ilustre Municipalidad de Antofagasta deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 28, inciso segundo, de la Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública, en el proceso Rol N° 57-2023 (Contencioso Administrativo), sobre reclamo de ilegalidad, seguido ante la Il. Corte de Apelaciones de Antofagasta.

La preceptiva legal que se impugna determina que los órganos de la Administración del Estado no tendrán derecho a reclamar ante la Corte de Apelaciones en contra de la resolución del Consejo para la Transparencia (CPLT) que acoja el amparo de acceso a la información, cuando ésta se hubiere denegado fundado en la causal del artículo 21 N° 1 de la misma Ley de Transparencia, esto es, en la afectación del debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido.



Antecedentes y conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

En cuanto a la gestión judicial en que incide el requerimiento, consigna la parte requirente, I. Municipalidad de Antofagasta que ante el Iltrma. Corte de Apelaciones de Antofagasta interpuso reclamo de ilegalidad en contra del Consejo para la Transparencia (en adelante CPLT), con motivo de la dictación de la decisión de amparo adoptada en el procedimiento tramitado bajo el Rol C6948-23.

El reclamo de ilegalidad se sustancia ante la Corte de Antofagasta bajo el Rol N° 57-2023 (Contencioso Administrativo), y tiene sus antecedentes en la solicitud de acceso a la información que efectúa con fecha 27 de junio de 2023 al Municipio de Antofagasta requirente, el señor Gonzalo Parra, en orden a que se le enviaran copia de los expedientes de los sumarios administrativos que se encuentren totalmente terminados, que haya iniciado la Municipalidad entre los años 2018 a 2020.

Explica el Municipio requirente que respondió al solicitante informándole que los expedientes solicitados se encuentran a su disposición para que pueda concurrir a las dependencias de la Asesoría Jurídica a revisarlos, atendido el gran número de documentos.

Ante ello el solicitante, conforme a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley de Transparencia, dedujo amparo a su derecho de acceso a la información pública en contra del Municipio, señalando en su presentación que la respuesta era incompleta o parcial, frente a su solicitud que no fue poder revisar los expedientes, sino poder tener copia de los mismos.

El Consejo para la Transparencia, en los autos administrativos ya individualizados (Rol C6948-23) resolvió acoger la petición de amparo del señor don Gonzalo Parra. En la decisión, de fecha 20 de octubre de 2023, el Consejo confirma el criterio para determinar la inconcurrencia de la causal de secreto o reserva del artículo 21, N°1, letra a), de la Ley de Transparencia, señalando al efecto: “Que, en primer lugar, el artículo 8°, inciso 2o, de la Constitución Política de la República, en lo que interesa, establece que “son públicos los actos y resoluciones de órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional”.

En seguida, la decisión de amparo del CPLT dispuso que contar con la información requerida, debidamente sistematizada y digitalizada, da cuenta de una adecuada diligencia por parte del órgano, por lo que el CPLT acoge el amparo y ordena a la I. Municipalidad de Antofagasta que entregue al reclamante copia de los expedientes de los sumarios administrativos en el



formato requerido, debiendo tarjar, previamente, todos los datos personales de contexto que pudieran estar incorporados en la documentación que se entregue.

En ese contexto, con fecha 03 de noviembre del 2023, la I. Municipalidad de Antofagasta interpuso un reclamo de ilegalidad en contra de la decisión de amparo Rol C6948-23 del CPLT. Dicho reclamo, que constituye la gestión pendiente, se tramita ante la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Antofagasta bajo el Rol N°57-2023.

Los fundamentos que sustentan dicho reclamo de ilegalidad son que la Administración sí ha cumplido con su obligación de informar, y que el CPLT le estaría aplicando el artículo 17 primera parte de la Ley 20.285, imponiéndole de manera arbitraria la obligación de entregar la información en los términos señalados por el requirente.

En cuanto a la causal de reserva del artículo 21 N°1, letra c), de la Ley de Transparencia, hace presente el Municipio requirente que dicha norma dispone que se podrá denegar el acceso a la información, cuando su entrega afecte el debido cumplimiento de las funciones, no fue invocada como causal para negar el acceso a la información, puesto que se reconoció y permitió de forma expresa su acceso, como de igual forma se informó la forma de poder acceder a los expedientes. Sino que, en el caso particular la mencionada causal se utilizó como mención para hacer efectiva la acreditación de los presupuestos facticos que hacen imposible la entrega en formato PDF y por correo electrónico, como lo solicita el requirente.

Con fecha 01 de marzo del 2024, el CPLT evacuó el informe requerido por la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Antofagasta, encontrándose la causa actualmente pendiente para su vista, y suspendida en su tramitación conforme a lo ordenado por la Primera Sala de esta Magistratura mediante resolución de 4 de abril de 2024.

A continuación, y en cuanto al conflicto constitucional se afirma por la parte requirente que la aplicación del impugnado artículo 28, inciso segundo, de la Ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública, es decisiva para la resolución del reclamo de ilegalidad invocado como gestión judicial pendiente, y dicha aplicación importa en el caso concreto que se vulneran los artículos 6°, 7°, 8°, inciso segundo, y 19 N°s 2 y 3, de la Constitución Política de la República (CPR).

Así, en primer lugar, se afirma que la aplicación del artículo 28, inciso segundo, de la Ley de Transparencia al caso particular, vulnera el principio de supremacía constitucional y el principio de juridicidad, dispuesto en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República.

Se indica que, en virtud del principio de juridicidad, todos los órganos de la Administración para actuar válidamente, tanto en forma y fondo, deben obrar previa investidura, en la forma que prescribe la ley, y deben obrar



dentro de su competencia, que en otras palabras implica que se debe: “[...] obrar sin exceder el marco de las atribuciones que la Constitución y las leyes le han conferido expresamente y por anticipado.

Se sostiene que la aplicación de la normativa impugnada que efectúa el CPLT excede la regulación establecida en la Constitución (artículo 8° inciso segundo) respecto del principio de publicidad, transgrediendo así el reparto de poderes normativos y la separación de poderes al ampliar la cobertura de la declaración constitucional de publicidad del artículo 8°, inciso segundo, de la CPR. En otras palabras, en el presente caso lo que ocurre es que el CPLT modifica en la práctica el alcance de la norma constitucional sobre publicidad, sin tener facultades para ello e invadiendo las competencias de otros órganos (fojas 14).

Por otra parte, se aduce la vulneración a los derechos de igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, defensa jurídica y el debido proceso, por la aplicación del artículo 28, inciso segundo, de la Ley de Transparencia al juicio sublite. Explica la parte requirente que, en cuanto a la forma de garantizar la tutela judicial efectiva, se ha entendido por este Excmo. Tribunal que ello se traduce en el acceso efectivo a la jurisdicción en todos los momentos, incluyendo poner en movimiento la jurisdicción para debatir acerca de un conflicto de intereses de relevancia jurídica (STC Rol N°478-06, c. 12°).

Luego, la existencia de una limitación que impida la revisión de las decisiones de un órgano administrativo vulnera el artículo 19 N°3 de la Carta Fundamental, agregando que este Excmo. Tribunal ha fallado en varias ocasiones que el impedimento de reclamar de la decisión del Consejo para la Transparencia afecta el derecho a defensa y el debido proceso.

Se concluye que, en el caso concreto, la aplicación del artículo 28, inciso segundo, de la Ley de Transparencia vulnera el artículo 19 N°3, en sus incisos primero, segundo y sexto, en relación con el artículo 19 N°2 de la Carta Fundamental, lo que amerita se declare su inaplicabilidad impetrada para la gestión pendiente.

En efecto, al quedar limitada la posibilidad de reclamar ante los tribunales de justicia se produce una desigualdad y trato discriminatorio del legislador, ya que mientras los afectados por la decisión no sean órganos de la Administración del Estado (quien solicita el acceso a la información) tienen derecho a la revisión de la decisión del CPLT por un tercero imparcial, el Municipio de Antofagasta no tiene ese derecho.

Cita el Municipio jurisprudencia de este Tribunal Constitucional que ha acogido requerimientos de inaplicabilidad dirigidos contra la misma norma impugnada, entre otras, en las STC roles N°s 9.868-2020 9.223-2020; 9.156-2020, 6.126-2019 y 2.997-2016, solicitando se aplique el mismo criterio y se acoja el requerimiento deducido a fojas 1.



Tramitación y observaciones al requerimiento

El requerimiento fue acogido a tramitación y declarado admisible por la Primera Sala de este Tribunal Constitucional, suspendiéndose además el procedimiento en la gestión judicial invocada, conforme consta a fojas 78 y 339.

Conferidos los traslados de fondo a los órganos constitucionales interesados y a las demás partes en la gestión invocada, fueron formuladas observaciones dentro de plazo legal por el Consejo para la Transparencia (CPLT), solicitando el rechazo del requerimiento en todas sus partes.

El CPLT, en su presentación de fojas 353 y siguientes afirma que la aplicación del precepto cuestionado de la Ley de Transparencia no genera ninguna de las infracciones constitucionales pretendidas por la parte requirente.

Así, la aplicación del artículo 28, inciso segundo, de la LT no infringe los artículos 6°, 7° ni 8°, inciso segundo, de la Constitución Política, en primer lugar, porque de la lectura del libelo se aprecia más bien que las argumentaciones en esta parte no se refieren al artículo 28, sino a los artículos 5° inciso segundo y 10 inciso segundo, de la LT, normas estas últimas, que no han sido impugnadas en el requerimiento de autos.

Enseguida, estas alegaciones deben ser rechazadas en el fondo toda vez que la limitación al derecho a reclamar de ilegalidad establecida en la norma impugnada, fue establecida por el legislador en resguardo del principio de publicidad contemplado en el mismo inciso segundo del artículo 8° de la Carta Fundamental, de modo que dicha restricción está establecida para la protección de un principio de rango constitucional, como lo es el adecuado funcionamiento del derecho de acceso a la información pública y la vigencia efectiva del principio de transparencia de la función pública. Es decir, precisamente para perseguir un fin constitucionalmente legítimo.

Por otro lado, afirma el CPLT que la normativa cuestionada de la Ley de Transparencia no vulnera tampoco el artículo 19 N 3° de la Constitución, desde que no nos encontramos frente a una diferencia arbitraria del legislador, y que la misma Constitución determina la organización del Estado y limita la actuación de sus órganos mediante la ley y la Constitución, reconociendo competencias, potestades y límites o restricciones a los órganos de la Administración del Estado.

Descartado además que el derecho a la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos sea un derecho absoluto, se hace referencia a las razones que justifican la limitación de los órganos de la administración del Estado para reclamar de ilegalidad invocando la causal de reserva del N° 1 del artículo 21 de la LT, concluyendo que la Constitución Política y la propia LT, asientan la idea categórica que todas las disposiciones jurídicas deben



entenderse en el sentido que el secreto o reserva es una excepción y por ello deben interpretarse de manera restringida, facilitando siempre el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

En fin, el propósito de la disposición legal resulta claro: busca limitar la utilización de parte de los órganos de la Administración del Estado de una causal de secreto o reserva de resoluciones y antecedentes, que impide el acceso a la información por parte de los ciudadanos, la cual se basa única y exclusivamente en el criterio discrecional del propio sujeto pasivo instado a exhibir cierta información, a diferencia de las demás causales del mismo artículo 21 (numerales 2 a 5) de la LT, que no dependen de la mera subjetividad del órgano requerido de información.

Así, a fojas 369 se indica que “esta restricción de las posibilidades de revisar la decisión del CPLT, únicamente sobre la base de dicha causal de reserva, busca evitar el notorio peligro que conlleva el uso indiscriminado de tal causal por los órganos de la Administración del Estado, pues como puede observarse dicha causal no tiene límites para su invocación, más que el propio criterio de parte del órgano requerido, pudiendo con ello generar una transgresión al derecho fundamental de acceso a la información”.

En este sentido, afirma el CPLT que no debemos olvidar que, dentro de la tramitación del procedimiento de amparo de acceso a la información, se encuentra en juego el derecho fundamental de acceso a la información pública, garantizado a las personas, y reconocido como tal por la Corte Suprema (c. 8°, Rol 6785-2013; c. 7°, Rol 6663-2012; c. 7°, Rol 4060-2013) así como por este Tribunal Constitucional (STC roles 634; 1732 y 1800; 1990; 5153; 2246), de modo que el uso excesivo de dicha facultad discrecional obstruye el ejercicio legítimo de este derecho.

Agrega la parte requerida que no se vulnera en la especie el artículo 19 N° 3 constitucional desde que, este mismo Tribunal ha declarado que el legislador cuenta con discrecionalidad para establecer procedimientos en única o en doble instancia, o para limitar el ejercicio de determinados recursos, conforme a la naturaleza del conflicto que pretenda regular.

Lo anterior, explica que los órganos de la Administración no siempre deban tener exactamente los mismos derechos procesales que los particulares dentro de determinado proceso judicial, ya que, por antonomasia, dichos derechos serán diferentes a los de los privados, considerando la distinta posición que ocupan las partes en el proceso y de la asimetría de poderes reglados, competencias y facultades de las que están dotados los órganos del Estado versus los derechos y deberes de los particulares.

Concluye el Consejo para la Transparencia que en el caso de autos no puede la Municipalidad de Antofagasta sostener que la aplicación de la norma legal impugnada vulnera el derecho al debido proceso, por afectar su derecho a defensa y su derecho a recurrir, ya que no lo priva a todo evento de su



derecho a la acción, no lo deja en indefensión, o sin derecho a recurso alguno, puesto que igualmente puede recurrir a otros mecanismos o medios de impugnación que no corresponde a este Consejo enunciar, o reclamar de ilegalidad por otras causales de reserva que hipotéticamente pudieran resultar procedentes, solicitando la revisión judicial de lo resuelto por el Consejo para la Transparencia, por todo lo cual se solicita sea rechazado el libelo de inaplicabilidad intentando a fojas 1, en todas sus partes.

Vista de la causa y acuerdo

Con fecha 20 de mayo de 2024, a fojas 383, fueron traídos los autos en relación.

En audiencia de Pleno del día 5 de diciembre de 2024, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos certificados por el señor Relator. Con la misma fecha se adoptó el acuerdo, quedando la causa en estado de sentencia.

Y CONSIDERANDO:

I. CONFLICTO CONSTITUCIONAL

PRIMERO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 93, incisos primero, N°6, y decimoprimeros de la Constitución, le corresponde a esta Magistratura analizar la constitucionalidad de la aplicación del artículo 28, inciso segundo, de la Ley N°20.285 en la gestión judicial pendiente, cuyo texto dispone: *“Los órganos de la Administración del Estado no tendrán derecho a reclamar ante la Corte de Apelaciones de la resolución del Consejo que otorgue el acceso a la información que hubieren denegado, cuando la denegación se hubiere fundado en la causal del número 1 del artículo 21”*, esto es, cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido.

La gestión judicial pendiente corresponde a un reclamo de ilegalidad, Rol N°57-2023, presentado ante la Corte de Apelaciones de Antofagasta por la Ilustre Municipalidad de Antofagasta, en contra del Consejo para la Transparencia con motivo de la dictación de la decisión de amparo adoptada en procedimiento tramitado bajo el Rol C6948-23 que ordenó la entrega de la copia digitalizada de los expedientes de los sumarios administrativos que se encuentren totalmente terminados y afinados, iniciados por la Municipalidad entre los años 2018 a 2020, solicitud de acceso a la información N°MU009T0013270.

Dicha información, a pesar de no ser denegada expresamente por la I. Municipalidad, no fue entregada en el formato solicitado, señalando que “los



expedientes solicitados se encuentran a disposición para que el solicitante pueda concurrir a las dependencias de la Asesoría Jurídica a revisarlos, atendido el gran número de documentos”. Esto reflejó la incapacidad actual del Municipio de digitalizar los expedientes solicitados, hizo efectiva la acreditación de los presupuestos facticos que hicieron imposible la entrega en formato PDF y por correo electrónico y configuró la causal de prevista en el artículo 21 N°1, letra c), de la Ley de Transparencia: afectación al debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido. Razón por la cual el Consejo para la Transparencia en la decisión de Amparo C6948-23, expresamente indicó: “la falta de una política integral de automatización o digitalización en la tramitación de los expedientes, con el estado actual de las tecnologías de la información, no permite fundar la imposibilidad de entrega de documentación como la requerida”, tal como consta a fojas 095 del expediente constitucional.

SEGUNDO: En ese contexto, a juicio del requirente la aplicación del precepto impugnado en la gestión pendiente contraviene el principio de supremacía constitucional y el principio de juridicidad, dispuesto en los artículos 6° y 7° de la Constitución; excede la regulación del principio de publicidad establecida en el artículo 8° inciso segundo del Texto Constitucional; y vulnera los derechos de igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, defensa jurídica y el debido proceso, contenidos en el artículo 19 N°3, en sus incisos primero, segundo y sexto, en relación con el artículo 19 N°2 de la Carta Fundamental.

II. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

TERCERO: El artículo octavo de la Constitución consagra el principio de publicidad y transparencia, principio básico del Estado de Derecho y base de la institucionalidad de nuestro país, cuyo “propósito es garantizar un régimen republicano democrático; además, que se garantice el control del poder, obligando a las autoridades a responder a la sociedad por sus actos y dar cuenta de ellos; también, promover la responsabilidad de los funcionarios sobre la gestión pública; y, finalmente, fomentar una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad (STC 634/2007, 1732/2011, 1800/011, 1990/2012)” (STC Rol N°2246-12, c. 22°).

En particular, el inciso segundo del artículo octavo de la Constitución dispone: “son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen” y el inciso primero del artículo 5° de la Ley de Transparencia, profundiza lo anterior al indicar: “En virtud del principio de transparencia de la función pública, los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, y



los procedimientos que se utilicen para su dictación, son públicos, salvo las excepciones que establece esta ley y las previstas en otras leyes de quórum calificado.”.

En ese sentido, este principio se compone de dos elementos, por un lado, “[l]a *transparencia* es una condición, en este caso, del ejercicio del poder en que es posible acceder a la información y consideraciones que se tuvieron a la vista para adoptar una cierta decisión pública como el contenido de la misma. La *publicidad*, en cambio, consiste en una acción a través de un medio de comunicación, más o menos oficial, que busca la difusión o divulgación de información de interés general con la intención de que los ciudadanos estén en conocimiento de una determinada decisión. Entre ambas existe una relación de género a especie: si la transparencia busca promoción del conocimiento de los fundamentos, procedimientos, contenidos y decisiones: la publicidad se refiere a la puesta en conocimiento de las decisiones públicas.” (Maldonado, A. y Balbontín, C. (2019) *Libertad de Expresión, Derecho a la Información y Medios de Comunicación*, Editorial Thomson Reuters, p. 358).

CUARTO: Como es sabido, el principio de publicidad y transparencia no es de carácter absoluto y admite limitaciones. El propio texto constitucional, en su artículo 8°, expresamente señala las causales de reserva o secreto de la información pública, a saber, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de los órganos del Estado, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional (STC 634/2007, 1732/2011, 2153/2012, 2246/2013).

Por mandato constitucional las causales de reserva o secreto sólo se pueden establecer por una ley de quórum calificado, lo cual trae aparejado, a lo menos, dos consecuencias, en primer lugar, los casos previstos son de derecho estricto, debiendo ser claramente establecidos por el legislador y, en segundo término, resulta lícito que éste, invocando o teniendo en consideración las causales previstas en la Constitución pueda establecer excepciones a la publicidad (STC Rol N°1990-12). Lo cual es coherente con lo prescrito en el artículo 5°, 10° y 21 de la Ley N°20.285. En particular, esta última norma reitera la enumeración antes señalada y enfatiza en que constituyen las únicas causales de secreto o reserva en cuya virtud se podrá denegar total o parcialmente el acceso a la información pública.

QUINTO: En lo que respecta a la causal de afectación del debido cumplimiento de las funciones de los órganos de la Administración del Estado, está Magistratura ha señalado que la Constitución “[e]n primer lugar, utiliza la expresión “afectare”. Con ello se apunta a que la publicidad impacte negativamente en las tareas del servicio, perjudicando o menoscabando su accionar. La fórmula constitucional no emplea las expresiones amenaza, privación o perturbación. Las comprende, pero es mucho más que eso. En



segundo lugar, la Constitución utiliza las expresiones “debido cumplimiento”. Con la primera de ellas resalta el que la publicidad afecte las tareas propias del servicio definidas por el legislador. También apunta a resaltar que el precepto no da cabida a un actuar ilícito del órgano respectivo. Debido es, entonces, equivalente a competencia. Es decir, conjunto de atribuciones o potestades que en una materia específica y en un territorio determinado, el legislador entrega a cargo del órgano correspondiente. En la expresión “cumplimiento”, se resalta que lo que se entorpece con la publicidad es el desarrollo, lo que lleva a efecto, el órgano correspondiente. Es decir, aquello que debe satisfacer por mandato del legislador. Finalmente, la Constitución emplea la expresión “funciones”. Es decir, lo que se debe afectar son los propósitos o finalidades que el legislador le encarga atender al respectivo órgano.” (STC Rol N°9223-20, c. 9°. En el mismo sentido, Roles N°s 2997-16 y 2919-17).

A su vez, el artículo 21 de la Ley de Transparencia, describe dentro de la causal genérica afectación el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido y a modo ejemplar señala tres hipótesis. En primer lugar, si el acceso a la información pública es en desmedro de la prevención, investigación y persecución de un crimen o simple delito o se trate de antecedentes necesarios a defensas jurídicas y judiciales. En segundo término, cuando el objeto de la solicitud fueren antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política, sin perjuicio que los fundamentos de aquéllas sean públicos una vez que sean adoptadas. Y, por último, ante requerimientos de carácter genérico, referidos a un elevado número de actos administrativos o sus antecedentes o cuya atención requiera distraer indebidamente a los funcionarios del cumplimiento regular de sus labores habituales.

SEXTO: De acuerdo al artículo 10° de la Ley de Transparencia, toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, el cual abarca el derecho de acceder a las informaciones contenidas en actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, así como a toda información elaborada con presupuesto público, cualquiera sea el formato o soporte en que se contenga, salvo las excepciones legales, y en la forma y condiciones que establece el mismo cuerpo normativo.

Así, en el marco del procedimiento de solicitud de acceso a la información pública, la Ley N°20.285 prevé diversos mecanismos de protección de ese derecho. En primer lugar, establece el derecho a recurrir ante el Consejo para la Transparencia en amparo por denegación de acceso a la información solicitada. Y si procediere, contempla el reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones respectiva en contra de la resolución del Consejo



que deniegue el acceso a la información. Todo de acuerdo con los artículos 24 y 28, respectivamente, de la ley en análisis.

En particular, el reclamo de ilegalidad procede en las siguientes hipótesis: “a) Por todo solicitante de información disconforme con la decisión del Consejo que rechace total o parcialmente el amparo deducido. b) Por el tercero que se hubiese opuesto en tiempo y forma a la revelación de información que pudiese afectar sus derechos, cuando el Consejo hubiese consentido en la entrega de dicha información desechando dicha oposición. c) Por los órganos de la administración que impugnen decisiones del Consejo, pero solamente en los casos en que dicho órgano rechace la invocación de las causales contenidas en el artículo 21 N°3 y 4, relativas al interés nacional o la seguridad de la Nación; o en el numeral 5 del mismo artículo, referido a reserva dispuesta por ley de quórum calificado.” (Ferreiro, A. (2019) “Causales de reserva y recursos: el equilibrio virtuoso entre la transparencia y la defensa de los bienes jurídicos que justifican proteger cierta información”, en Hofmann, A. et al., *La Promesa del Gobierno Abierto*, p. 62).

SÉPTIMO: Como se evidencia del tenor del inciso segundo del artículo 28 de la Ley N°20.285, los órganos de la Administración del Estado no tendrán derecho a reclamar ante la Corte de Apelaciones de la resolución del Consejo para la Transparencia que otorgue el acceso a la información que hubieren denegado, cuando ésta se funde en la afectación del debido cumplimiento de las funciones del mismo.

Al respecto, como criterio interpretativo inicial conviene tener presente lo dicho por esta Magistratura en orden de entender que la “Ley 20.285 es un elemento de partida para la interpretación del artículo 8°. Pero son las leyes las que deben interpretarse conforma a la Constitución y no ésta en base a aquellas (STC 1990/2012, 2153/2012). Además, el carácter público de los actos fundamentos y procedimientos puede lograrse a través de las modalidades que el legislador establezca, sin que exista un único mecanismo. Puede consistir en la entrega de un documento, en el acceso a ellos, en su publicación, en la puesta a disposición del público, en su difusión por medios distintos (STC 1990/2012). La Ley N°20.285 no puede considerarse como la única y exclusiva normativa que concentra todo lo referente a la publicidad ordenada por el artículo 8° (STC 1990/2012; 2152/2012)” (STC Rol N°2246-12, c. 22°).

En el mismo sentido, el carácter reservado o secreto de un asunto no es algo en sí mismo perverso, reprochable o susceptible de sospecha, tampoco es sinónimo de ausencia de control, pues, como lo ha reiterado esta Magistratura, existen otras formas de fiscalización que posibilitan una supervisión del actuar de los órganos de Administración del Estado y brindan a los ciudadanos la posibilidad de realizar una crítica fundada a las decisiones de la



autoridad, como son el procedimiento administrativo, los recursos administrativos, el ejercicio de las potestades de la Contraloría General de la República, el debate en el Congreso Nacional, etc. (STC Roles N°s 2246-12 y 2153-11).

Por lo que la “exclusión antedicha, a juicio de este Tribunal, no parece coherente ni consistente. Lo anterior, pues la causal para fundar dicha exclusión, esto es, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de los órganos de la Administración, tiene – según se ha visto - rango constitucional. Allí hay, entonces, un interés que la Constitución considera digno de protección al momento de consagrarlo como un límite a la transparencia. El precepto impugnado, de contrario, revela una sospecha de mal uso de dicha causal, que resuelve el Consejo, sin ulterior revisión. En este sentido, mientras las decisiones del órgano de la Administración son revisadas por el Consejo y/o los tribunales, la norma impugnada inhibe la revisión judicial de una decisión del Consejo que revoca la negativa de la Administración a entregar la información y accede a ella.” (STC Rol N°10.161, c. 51°).

En atención a lo expuesto, el carácter reservado o secreto de determinados actos administrativos cuando éstos afectaren el debido cumplimiento de las funciones del órgano, lejos de ser incompatible con el principio de publicidad consagrado en el artículo 8° de la Constitución, constituye una excepción constitucionalmente reconocida para resguardar intereses superiores, como lo es, en términos generales, el principio de servicialidad del Estado en orden de contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece (artículo 1° de la Constitución); en particular, la satisfacción de las necesidades de la comunidad local, así como también asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna, de acuerdo al artículo 1° de la Ley N°18.695, orgánica constitucional de Municipalidades. Y, en el caso concreto, se busca proteger dichos intereses frente a la solicitud de digitalización del elevado número de expedientes solicitados, cuya atención requiera distraer indebidamente a los funcionarios del cumplimiento regular de sus labores habituales.

En ese sentido, el equilibrio entre la publicidad y la reserva debe garantizarse mediante mecanismos de revisión adecuados, evitando que la exclusión de control judicial se funde en meras presunciones de abuso, pues ello desnaturaliza el deber constitucional de proteger los intereses públicos y los derechos fundamentales involucrados.



III. IMPUGNABILIDAD DE LAS DECISIONES DEL CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA

OCTAVO: El Consejo para la Transparencia es una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual tiene por objeto promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado y garantizar el derecho de acceso a la información, conforme a los artículos 31 y 32 de la Ley N°20.285.

Siguiendo a Rajevic, la naturaleza jurídica del Consejo para la Transparencia, puede ser descrita como “*sui generis*” y se enmarca dentro de las “entidades autónomas a que se refiere el art. 65, inc. 4° N°2 y N°3, de la Constitución, y que en tal calidad integra la Administración Pública como uno de los órganos creados para el cumplimiento de la función administrativa. [...] Si acudimos a las clasificaciones de Pantoja B. sería un órgano ‘acentralizado’”. (Rajevic, E. (2010) “El Consejo para la Transparencia como “administración independiente”, en Letelier, R y Rajevic, E. (coord.), *Transparencia en la administración pública*, Santiago de Chile, Legal Publishing Chile, 233 y 235). A este respecto, cabe recordar que esta Magistratura calificó la norma que creó el Consejo para la Transparencia (artículo 31, Proyecto de Ley sobre acceso a la información pública, Boletín 3773-06) como propia de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado a que se refiere el artículo 38, inciso primero, de la Constitución (STC Rol N°1051-08, c. 20°).

En ese contexto, el Consejo para la Transparencia presenta rasgos similares a las llamadas agencias independientes que concentran potestades normativas, administrativas y jurisdiccionales. Órganos ampliamente utilizados en el sistema de Common Law y, especialmente, en el derecho estadounidense. Es decir, “organizaciones de carácter institucional, no representativas, que desarrollan funciones propias de la Administración activa y que están configuradas legalmente de forma que el Gobierno y el resto de la Administración gubernativa carecen de las facultades de dirección que configuran típicamente su relación con la Administración institucional instrumental, y ello con la finalidad de neutralizar políticamente una actividad integrada en la órbita del Poder Ejecutivo”. (Herrero (2000) en Bermúdez (2021) *Lecciones de Derecho Administrativo*, 2da Edición, I. La organización administrativa, párrafo 117).

En particular, el Consejo para la Transparencia detenta potestades normativas, a modo ejemplar, dictar instrucciones generales para el cumplimiento de la legislación sobre transparencia y acceso a la información por parte de los órganos de la Administración del Estado, y requerir a éstos



para que ajusten sus procedimientos y sistemas de atención de público a dicha legislación; potestades administrativas, tales como, promover la transparencia de la función pública, la publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, y el derecho de acceso a la información, por cualquier medio de publicación; y potestades jurisdiccionales, específicamente, resolver, fundadamente, los reclamos por denegación de acceso a la información que le sean formulados de conformidad a esta ley (artículo 33, letra d, c, y b, respectivamente de la Ley de Acceso a la Información Pública).

NOVENO: Las particulares características del Consejo para la Transparencia en relación con el procedimiento de solicitud de acceso a la información pública tienen efectos en relación con la impugnabilidad de los actos del órgano.

El principio de impugnabilidad de las decisiones administrativas, constituye un principio constitucional recogido por el derecho administrativo, el cual “consagra la revisión o control de las decisiones administrativas, por vías jurisdiccionales o administrativas, con el objeto de dar estricto cumplimiento del principio de legalidad o de juridicidad y como consecuencia de la tutela efectiva de las garantías constitucionales y la separación de poderes del Estado, asegurando la generación de frenos y contrapesos entre las diversas autoridades públicas” (Osorio, C. (2017) *Manual de Procedimiento Administrativo Sancionador. Parte General*, Thomson Reuters, p. 228).

Este principio se encuentra recogido, en primer lugar, en el artículo 38, inciso segundo, de la Constitución que dispone: “*Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño.*”. Ello en relación con los artículos 3° y 10° de la Ley N°18.575, orgánica constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado, y los artículos 4° y 15° de la Ley N°19.880, que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado. Este último artículo al desarrollar el principio en comento indica: “*Todo acto administrativo es impugnable por el interesado mediante los recursos administrativos de reposición y jerárquico, regulados en esta ley, sin perjuicio del recurso extraordinario de revisión y de los demás recursos que establezcan las leyes especiales.*”

Sin embargo, los actos de mero trámite son impugnables sólo cuando determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión.

La autoridad que acogiere un recurso interpuesto en contra de un acto administrativo, podrá dictar por sí misma el acto de reemplazo”.



La impugnabilidad resulta de la “aplicación de los principios de tutela judicial efectiva y control judicial de la Administración reconocido en diversas normas de nuestra Constitución (artículos 19 N°3, 38 inciso 2° y 73 CPol.). La tutela judicial desde un punto de vista objetivo se traduce en la existencia de un poder jurisdiccional llamado a ejercer el control de los actos de los órganos que integran la Administración del Estado. En efecto, si el actuar de los órganos administrativos siempre debe estar juridificado (principio de legalidad), dicho actuar también puede ser judicializado.” (Cordero, E. (2014) “Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el derecho chileno”, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, n. 42, p. 399-439). Razón por la cual el Derecho Administrativo “reconoce que tanto la Administración del Estado como los particulares puedan impetrar la revisión de los actos administrativos” (Bermúdez, J. (2011) *Derecho Administrativo General*, Thomson Reuters, p. 21), pues, junto con garantizar el estricto cumplimiento de los principios que rigen la actuación de los órganos de la Administración del Estado permite corregir los posibles errores y arbitrariedades en el ejercicio de las funciones públicas. Particularmente, el control jurisdiccional de las decisiones administrativas actúa como un contrapeso de estas, exigiendo el cumplimiento de los requisitos de validez establecidos por la Constitución y las normas jurídicas aplicables.

DÉCIMO: Como se dijo, en el marco procedimiento de solicitud de información pública, la Ley N°20.285 prevé dos formas de impugnar la decisión de denegación de acceso a la información solicitada, a través del amparo del derecho de acceso a la información pública ante el Consejo para la Transparencia y el reclamo de ilegalidad de la decisión del Consejo para la Transparencia ante la Corte de Apelaciones respectiva.

El sistema descrito, la Ley N°20.285 establece la obligatoriedad de agotar la vía administrativa para recurrir ante los tribunales. Lo anterior, pues el reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones – de naturaleza jurisdiccional - no está concebido para impugnar directamente la decisión del órgano administrativo que no respondió a tiempo la solicitud, o que denegó la información, sino para reclamar de la decisión del Consejo para la Transparencia. Siendo así, la vía jurisdiccional se abre únicamente en contra de la decisión del Consejo.

El agotamiento de la vía administrativa que supone el sistema recursivo contenido en la Ley N°20.285 está diseñado en términos tales que no existe una vía judicial abierta para que el órgano de la Administración pueda cuestionar la decisión del Consejo para la Transparencia. En términos prácticos, de la aplicación del inciso segundo del artículo 28 de la Ley de Transparencia se conduce a que la decisión del referido Consejo se resuelva en



“única instancia”, sin que exista la posibilidad de acudir a un tercero independiente e imparcial, equidistante respecto de las partes en disputa, es decir, un Tribunal de Justicia, que resuelva el conflicto de relevancia jurídica que se produce por las posiciones encontradas entre el órgano que alegó la causal del artículo 21 N°1 de la Ley N°20.285 – para denegar la entrega de la información – y el Consejo para la Transparencia que descarta su concurrencia y confiere el acceso solicitado (STC Rol N°10.161, c. 47°)

UNDÉCIMO: Por lo que resulta imprescindible que las decisiones del Consejo para la Transparencia puedan ser objeto de impugnación, en vista del grado de autonomía que detenta y la concentración de potestades normativas, administrativas y jurisdiccionales que posee, ya que ello permite salvaguardar los principios constitucionales de legalidad y control judicial sobre la Administración Pública y establecer mecanismos de revisión que prevengan posibles errores, abusos o decisiones arbitrarias a fin de equilibrar su independencia institucional con la correcta protección del derecho al acceso a la información pública y el respeto por las normas y derechos fundamentales consagrados en la Constitución.

IV. NATURALEZA OBJETIVA DEL RECLAMO DE ILEGALIDAD

DÉCIMOPRIMERO: Conforme a lo señalado, se puede evidenciar que el reclamo de ilegalidad constituye un recurso de naturaleza objetiva, pues su finalidad no es la protección de un derecho subjetivo. Particularmente, en relación a la hipótesis relativa a la impugnación de las decisiones del Consejo por los órganos de la administración, su objetivo es cautelar el respeto a la ley y correcta aplicación del derecho, por un lado, de la decisión del órgano que denegó la solicitud de acceso a la información; y por el otro, de la decisión del Consejo para la Transparencia que acogió total o parcialmente su entrega.

Bajo la misma lógica, la Corte de Apelaciones de Santiago, en fallo unánime en la causa Rol N°119-2021, sostuvo que “ el reclamo de ilegalidad regulado en el artículo 28 de la Ley de Transparencia es un recurso de derecho estricto, ajeno en todo aspecto, a un recurso de apelación que genera una segunda etapa procesal, como se dijo es un arbitrio de derecho estricto que tiene únicamente como objeto examinar la legalidad de la decisión del Consejo de acuerdo al mérito del procedimiento administrativo y en este procedimiento”.

En tal sentido, las reglas contenidas en el artículo 19 N°3 de la Constitución, en particular aquella contenida en el inciso sexto, exigibles en este caso concreto, “no operarían como derechos en *stricto sensu* sino como reglas de derecho objetivo” (Núñez, M. (2015) Titularidad y sujetos pasivos de



los derechos fundamentales, *Revista De Derecho Público*, p. 205), pues las garantías procesales propias del debido proceso, en cuanto, exigencia sustantiva de los órganos que ejercen la jurisdicción, deben ser respetadas con independencia de la calidad que detentan las partes en el procedimiento, las que, además, afirman la vigencia efectiva de los principios de supremacía constitucional y de juridicidad como bases elementales e insustituibles del Estado de Derecho, tal como lo consagran expresamente los artículos 1°, 4°, 5°, 6° y 7° de la Constitución.

DÉCILOSEGUNDO: En el escenario planteado, la norma impugnada se revela abusiva desde la perspectiva del órgano de la Administración. Lo anterior, toda vez que para aquel una decisión adversa adoptada en la vía administrativa abierta a instancias del solicitante de la información, que revierte la denegación de la información fundada en la causal del artículo 21 N°1 de la Ley N°20.285, resulta inimpugnable, siendo entonces las alegaciones que el órgano Administrativo planteó, no sólo frente al solicitante sino que también ante el Consejo para la Transparencia, ponderadas de modo definitivo por éste. Como puede apreciarse, la vía administrativa que se abre deviene, en aquel caso, en excesivamente gravosa para el órgano de la administración, no así para el solicitante de información, pues aquel, en caso de no conformarse con lo resuelto por el Consejo para la Transparencia puede – pese a haber discutido en sede administrativa la procedencia de la entrega de la información que finalmente se le deniegue – acudir a la tutela de un órgano jurisdiccional, para discutir nuevamente respecto de la entrega de la información.

DÉCIMOTERCERO: En efecto, no puede obviarse que la I. Municipalidad de Antofagasta, que invocó la causal de reserva secreto de afectación al funcionamiento del órgano para negar la información requerida, fundado, como se ha dicho en la imposibilidad actual de digitalizar el elevado número de expedientes solicitados cuya realización distraería indebidamente a los funcionarios en el cumplimiento de sus labores regulares, es el único que velará por ese bien jurídico de rango constitucional. A ello sumado que el Consejo para la Transparencia tiene por misión “promover la transparencia” y “garantizar el derecho de acceso a la información” (artículo 32 de la Ley N°20.285), de modo que tiene un interés encontrado con el del órgano de la Administración. Lo grave del diseño descrito es que, mientras las decisiones de un ente administrativo, en este caso la I. Municipalidad de Antofagasta, son revisables - administrativa o jurisdiccionalmente –, ello no acontece con la que adopta el Consejo, el cual, como ya vimos, también es un órgano administrativo. El precepto impugnado, en definitiva, parte de la base de que si el Consejo revocó la decisión de la Administración - que había denegado el acceso a una determinada información - esa decisión es correcta y no admite



equivocos, toda vez que la margina de toda impugnación judicial, dejándola entonces exenta de control por tercero ajeno a las partes.

DÉCIMOCUARTO: Las anteriores consideraciones, permiten a este Tribunal concluir que la aplicación del artículo 28, inciso segundo, de la Ley N°20.285, al restringir la legitimación activa para impugnar decisiones del Consejo para la Transparencia, vulnera lo previsto en el artículo 19 N°3, inciso sexto de la Constitución.

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y decimoprimer, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

- 1) QUE SE ACOGE EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1, POR LO QUE SE DECLARA INAPLICABLE EL ARTÍCULO 28, INCISO SEGUNDO, DE LA LEY N° 20.285, EN EL PROCESO ROL N° 57-2023 (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO), SOBRE RECLAMO DE ILEGALIDAD, SEGUIDO ANTE LA CORTE DE APELACIONES DE ANTOFAGASTA.**
- 2) QUE SE DEJA SIN EFECTO LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA. OFÍCIESE.**

DISIDENCIAS

Acordada con el voto en contra de la Presidenta del Tribunal, Ministra señora DANIELA MARZI MUÑOZ y de la Ministra señora CATALINA LAGOS TSCHORNE, quienes estuvieron por rechazar el requerimiento, por las siguientes razones:

1°. Que, la Ilustre Municipalidad de Antofagasta solicita inaplicar el artículo 28 inciso segundo de la Ley N°20.285, sobre acceso a la información pública, invocando como gestión pendiente el proceso sobre reclamo de ilegalidad Rol N°57-2023 (Contencioso-Administrativo), sustanciado ante la Corte de Apelaciones de Antofagasta. Fundamenta esto en que el inciso infringiría los artículos 6, 7 y 19 N°3, al no respetar los principios de juridicidad y separación de poderes e impedir una tutela judicial efectiva y la vigencia del derecho a defensa.



2°. Que, como es sabido, la finalidad de la Ley de Acceso a la Información Pública, N°20.285 de 2008, es permitir la fiscalización y control del poder público. En efecto, fue promulgada en forma posterior a la condena de la Corte Interamericana en el caso *Claude Reyes versus Chile*, relacionado con la negativa a dar información sobre el proyecto de deforestación “Río Cóndor” y de la empresa forestal Trillium, por parte de la administración –puntualmente el Comité de Inversiones Extranjeras– a los ciudadanos solicitantes. Ya en ese tiempo, la Corte consideró que la entonces norma en tramitación era un paso adelante en la política legislativa para el cumplimiento de los fines que busca el acceso a la información pública. En su capítulo de reparaciones señaló que *“La Corte también estima importante recordar al Estado que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención (...) tiene la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades (...) La Corte valora los importantes avances normativos que Chile ha emprendido en materia de acceso a información bajo el control del Estado, que se encuentra en trámite un proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública”* (caso Claude Reyes y otros vs. Chile, sentencia de fecha 19 de septiembre de 2006, párrafos 161 y 162). La controversia, que llevó a Chile por tercera vez al Sistema Interamericano por asuntos vinculados a la libertad de expresión, demostró que uno de los ámbitos más naturales de esta libertad es el acceder a información que se encuentra relacionada a la actividad estatal, y que es en ese campo que se despliega gran parte de la potencia fiscalizadora y de control del poder público que esta política busca cumplir: *“La existencia de expresión e información libre es objetivamente valiosa para una sociedad y por lo mismo se ha configurado una ‘posición preferente’ respecto de otros derechos fundamentales. Esta posición preferente es ratificación que la libertad de información no es sólo un valor en sí mismo, sino que es fundamental para el ejercicio de otros derechos. ‘Protege [...] la búsqueda de la verdad, que exige el flujo libre y contraste de ideas, y la necesidad de comunicarse con sus semejantes que tiene el ser humano para desarrollar su personalidad’. Asimismo, la información es el presupuesto para la activación de mecanismos de participación, de mecanismos de fiscalización de la autoridad y el presupuesto de exigibilidad de otros derechos fundamentales”* (García, Gonzalo y Contreras, Pablo, *Derecho de acceso a la información en Chile: nueva regulación e implicancias para el sector de la defensa nacional*, Estudios Constitucionales, V. 7 N°1, Santiago 2009).

3°. Que, la información solicitada se ajusta a concepciones básicas del interés público o general, esto es, acontecimientos que afectan al conjunto de los ciudadanos o que son relevantes para la conformación de la opinión pública. La Ley para la Transparencia, al establecer en su artículo 5 que *“En virtud del principio de transparencia de la función pública, los actos y*



resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, y los procedimientos que se utilicen para su dictación, son públicos, salvo las excepciones que establece esta ley y las previstas en otras leyes de quórum calificado. Asimismo, es pública la información elaborada con presupuesto público y toda otra información que obre en poder de los órganos de la Administración, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, a menos que esté sujeta a las excepciones señaladas” lo que realiza no es una “burocratización” de la noción, sino que concreta e ilustra tal expresión en la actividad administrativa. Sin embargo, lo relevante es que resulta evidente que existe un interés público comprometido y que se cumplen las finalidades de control y fiscalización de la actividad pública.

En la especie, es manifiesto que existe dicho interés involucrado, toda vez que la Ilustre Municipalidad de Antofagasta es una corporación autónoma de Derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es precisamente satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

Todo esto es sin perjuicio de que la ley no exige argumentar ni acreditar un interés o propósito por parte del solicitante de información, lo que no obsta a que sean elementos pertinentes para su interpretación.

4°. Que, de este alcance de la política pública de transparencia, con sus principios y finalidades, no están exceptuadas las municipalidades, en virtud del artículo 1 de la Ley N°20.285. Establecido lo anterior, debe abordarse el problema del acceso al control judicial regulado en el artículo 28 inciso segundo de la citada ley.

5°. Que, el artículo 28 N°2 inciso segundo de la Ley N°20.285, niega la posibilidad de reclamar de ilegalidad la decisión del Consejo para la Transparencia ante la Corte de Apelaciones, cuando la causal sea la del artículo 21 N°1. Esta es la norma cuya declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad se solicita, la que dispone que *“Los órganos de la Administración del Estado no tendrán derecho a reclamar ante la Corte de Apelaciones de la resolución del Consejo que otorgue el acceso a la información que hubieren denegado, cuando la denegación se hubiere fundado en la causal del número 1 del artículo 21”*.

Sin embargo, según lo relatado por el propio requirente y del mérito de los antecedentes presentados, consta que la Municipalidad no se negó a entregar la información, sino que indicó que esta se encontraba a disposición del solicitante para su revisión presencial, sin otorgar la copia electrónica que había sido solicitada. Es decir, no se excusó en el artículo 21 para denegar la solicitud, por lo que, al no ser este pertinente, la aplicación del artículo 28 es cuestionable.



6°. Que, sin embargo, debe recordarse que el reclamo de ilegalidad del artículo 28 de la Ley N°20.285 no es de revisión plena, sino que habilita a controlar aquello que se discutió ante el Consejo para la Transparencia, salvo en el caso ya referido, esto es, cuando se trata de la causal del artículo 21 N°1 del mismo cuerpo legal. Valerse de esa causal es una decisión del sujeto requerido de información y la realidad de su procedencia tampoco es algo que deba ser valorado por el Tribunal Constitucional en la decisión de la inaplicabilidad por inconstitucionalidad. Lo que se quiere precisar en este punto es que no existe una reclamación plena en ningún supuesto de la Ley N°20.285, restringiéndose la cuestión a determinar si por la específica causal argumentada es inconstitucional que el legislador no permita su discusión ante un Tribunal.

7°. Que, el que la ley franquee un control judicial o un recurso no es en abstracto calificable como constitucional o no, ya que no existe una regla genérica aplicable a todo tipo de materias y procedimientos, sino que debe evaluarse sistemáticamente y atendiendo a las especificidades de la institución jurídica analizada y a los valores constitucionales que se busque expresar con ella. En este sentido, esta Magistratura ha afirmado que *“el diseño legislativo del sistema recursivo es una “opción de política legislativa”. Esto obedece a que el legislador es libre de establecer un sistema de recursos, en cuanto a su estructura, forma y especificación que le parezcan pertinentes a la naturaleza y fines de la controversia para la protección de los derechos e intereses comprometidos de los justiciables”* (STC Rol N°12.569-21-INA, c. 12°). Así las cosas, el mero hecho de negar la procedencia de un recurso no implica de por sí una vulneración al debido proceso.

8°. Que, en consecuencia, se hace necesario para determinar si se trata de un diseño legislativo inconstitucional analizar los elementos que componen la norma, esto es, el sujeto a quien se le niega el acceso al control judicial y la causal.

9°. Que, al hablar del sujeto al que se le niega el acceso —la Municipalidad de Antofagasta— debemos aludir necesariamente a la titularidad de los derechos fundamentales, la que ha sido explicada por la doctrina desde la idea de que es posible establecer diferencias siempre que cuenten con una justificación. Es decir, la igualdad no se cumple con un trato idéntico y estandarizado: *“La titularidad es un dispositivo jurídico de protección de los bienes fundamentales de los sujetos. Por ello, el ordenamiento jurídico efectúa una decisión de atribución, bajo la forma de derechos, a ciertos sujetos. En general, la atribución de titularidad de derechos se efectúa bajo el mandato de igualdad, de manera tal que las normas que confieran derechos fundamentales lo hagan sin exclusiones o diferenciaciones injustificadas. El fundamento de igualdad se establece a partir del mismo artículo 1°, inciso 1°, que dispone que las personas «nacen libres e iguales en dignidad y derechos», así como de la regla del artículo 19, que establece que la Constitución «asegura a todas las personas» los derechos que ese precepto enumera. Este pilar de*



igualdad también se establece claramente en el caso de tratados internacionales ratificados y vigentes en Chile, como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 2.1) o en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 1.1)” (Contreras, Pablo, “Titularidad de los derechos fundamentales”, Manual sobre derechos fundamentales. Teoría General, LOM, Santiago, p. 121).

10°. Que, al referirnos a la titularidad de derechos fundamentales de las personas jurídicas de Derecho Público, como lo es el requirente, nos encontramos ante un problema jurídico ampliamente debatido, con posturas que van desde la negación —considerándolas solo posibles sujetos pasivos de derechos— a otras interpretaciones más amplias *“Los autores, más allá de una declaración genérica a favor de la interpretación amplísima de la regla de titularidad del artículo 19, no detallan la fórmula de extensión del reconocimiento de otros derechos a las personas jurídicas. Sólo parte de la literatura se refiere a este asunto. Así, Cea estima que hay ciertos derechos que «por su naturaleza» corresponden únicamente a las personas naturales, como el derecho a la vida o la libertad ambulatoria, mientras que otros derechos «únicamente incumben a personas jurídicas», como la autonomía de las organizaciones sindicales o derecho de instituciones religiosas a erigir y conservar templos. Núñez sostiene que las personas jurídicas de derecho privado se entienden comprendidas bajo la regla de titularidad de derechos, especialmente de orden patrimonial, contando con legitimidad activa para accionar de protección, en las hipótesis que regula el artículo 20. Este autor se manifiesta crítico de la extensión de la titularidad a las personas jurídicas de derecho público y afirma que el Estado es sujeto pasivo y no titular de derechos”* (Contreras, Pablo, “Titularidad de los derechos fundamentales”, Manual sobre derechos fundamentales. Teoría General, LOM, Santiago, pp. 134 y 135).

11°. Que, no nos encontramos ante una colisión de derechos fundamentales entre la administración y el solicitante: la administración tiene una causa legal de exclusión con base constitucional, mientras que el solicitante es titular del derecho a la información, que, desde el punto de vista de este voto, constituye un derecho fundamental. En consecuencia, la cuestión se traduce en la determinación de si es inconstitucional que una de las causales de exclusión de entrega de la información no acceda a control judicial. En otras palabras, si esa norma produce efectos que puedan ser calificados de inconstitucionales en el caso particular.

12°. Que, en cuanto a la causal, se debe tener presente que no es relevante para el análisis constitucional el hecho de que se obtuvo una resolución fundada por parte del Consejo para la Transparencia, pero sí es importante exponer que el Consejo para la Transparencia es el órgano creado por ley para garantizar el acceso a la información, de acuerdo a una regulación que le encarga velar por el cumplimiento de distintos objetivos. No es un contradictor de, en este caso, el órgano público, lo que se evidencia de la literalidad de las atribuciones del mismo Consejo para la Transparencia. En

efecto, conforme al artículo 33 letra j), el Consejo tiene la función y atribución de “*velar por la debida reserva de los datos e informaciones que conforme a la Constitución y a la ley tengan carácter secreto o reservado*”. Lo anterior demuestra la exigencia que la misma ley le impone al órgano decisor de ser ecuánime e imparcial, considerando la tutela y maximización de todos los intereses constitucionalmente protegidos. Es así como nos encontramos ante un control ejercido por un órgano especializado como lo es el Consejo para la Transparencia, que busca salvaguardar la publicidad de la información, que es interés constitucionalmente protegido y erigido como base de la institucionalidad por el artículo 8 de nuestra Carta Fundamental.

13°. Que, por lo demás, a diferencia de lo que ocurre con el contencioso administrativo a que pudiera darse lugar cuando se invocan causales distintas del N°1 del artículo 21 de la Ley N°20.285, determinar si la publicidad de la información afecta el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido es una cuestión de mérito que podría resultar ajena a un control jurisdiccional de legalidad. En ese sentido se ha dicho que “*si la divulgación de una antecedente afecta o no el cumplimiento de las funciones de una entidad administrativa [...] difícilmente es un conflicto de relevancia jurídica susceptible de dirimir por los tribunales del Poder Judicial*” (STC 2997-16, voto por rechazar, c. 4°).

En ese mismo voto se dijo que al no hacer justiciable la causal del N°1 del artículo 21 de la Ley N°20.285, “*lógicamente el legislador buscó evitar que se repitiera la experiencia tenida con la Ley N°18.575, sobre bases generales de la Administración del Estado (tras la modificación hecha por la Ley N°19.653, de 1999), en que se permitió a sus autoridades auto calificar -masiva e indiscriminadamente- como secretos o reservados todos aquellos antecedentes cuya difusión ‘impida o entorpezca el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido’ (artículo 13, inciso 11°), de forma tal que la publicidad pasó a ser la excepción en vez de la regla general, distorsionándose así la vigencia efectiva de un principio legal básico*” (ibid., c. 4°). En esta línea, consta en la historia de la ley que existieron opiniones que manifestaron que tal causal “*es, normalmente, la razón por la cual la Administración no entrega la información solicitada*” (Historia de la Ley N°20.285, Biblioteca del Congreso Nacional, p. 122) y que “*se trataba de un criterio que había demostrado ser constitutivo de reales barreras al acceso a la información pública en muchos países*” (ibid., p. 124).

14°. Que, este diseño legislativo es razonable, ya que la Constitución no asegura que toda decisión de la Administración deba ser controlable por la judicatura y, en este caso, el que excluya una causa legal, dadas las características del sujeto requerido de información y la razón que esgrime, impide que se llegue a una convicción tal como para declarar su inconstitucionalidad, esto es, una contradicción directa con la Constitución,



más aún si ello implicaría hacerlo en abstracto, ya que el requirente no exhibe ninguna particularidad del caso concreto que refuerce la idea de inconstitucionalidad.

15°. Que, finalmente, la parte requirente sostiene que la aplicación del precepto legal vulnera los artículos 6 y 7 de la Constitución, porque infringe los principios de juridicidad y de separación de poderes. En este sentido, sostiene que *“el legislador mediante el artículo 28, inciso segundo, de la Ley de Transparencia quebranta el principio de separación de poderes, dado que le está vedado suplantar o completar al constituyente, que se expresa en las normas del artículo 8° incisos primero y segundo de la CPR”* (a fs. 14). Lo anterior implica una completa incomprensión de la función del legislador, al que le es propio la creación, modificación y derogación de leyes, siempre que estas se ajusten al Código Político. Que la publicidad tenga regulación constitucional no implica en caso alguno que esta regulación no pueda ser desarrollada en la ley, cuya función obvia es normar a partir de las bases que la Constitución establece. De hecho, es el propio artículo 8 el que encomienda al legislador regular aspectos en este ámbito, como ocurre con las causales de reserva o secreto, que se entregan al legislador calificado. Además, como ya se dijo en este voto, el precepto cuestionado se justifica precisamente en el artículo 8 de la Constitución. Por último, la parte requirente confunde a la Constitución con un poder del Estado, alegando que a partir de una contradicción —que no existe— entre el precepto y la Carta Fundamental, el Poder Legislativo se habría inmiscuido en las competencias de otro poder.

16°. Que, por todo lo anteriormente expuesto, en opinión de quienes suscriben a este voto el requerimiento de inconstitucionalidad debiese ser rechazado.

Acordada con el voto en contra del Suplente de Ministro señor MANUEL NÚÑEZ POBLETE, quien estuvo por rechazar el requerimiento, por las siguientes razones:

1°. La inaplicabilidad es un vía que la Carta Fundamental pone a disposición de cualquier parte de una gestión judicial a fin de evitar la vulneración de la Constitución con ocasión de la aplicación de un precepto legal. La legitimación le corresponde a las partes de esa gestión cualquiera sea su naturaleza.

2°. Los argumentos presentados por la requirente son de dos órdenes: objetivos, en cuanto el precepto legal infringiría los mandatos contenidos en los artículos 6°, 7° y 8° constitucionales, y subjetivos, por cuanto dicho precepto vulneraría las garantías contenidas en el artículo 19 N° 3, y que es la razón por donde discurre el voto de mayoría.



3°. Para escrutar ambas infracciones constitucionales esta Magistratura debe tener en consideración los hechos que dan cuerpo al conflicto que intenta resolver el tribunal de la gestión. En este sentido, se ha hecho constar en el proceso y luego en estrados, que la información solicitada no se denegó por la Municipalidad de Antofagasta y que, por otra parte, la disputa versa solamente en el modo de acceder a una información sobre cuya publicidad no se discute.

No hay, tampoco, información relevante sobre algún conflicto relativo a los costos de las copias, en los términos de los artículos 17 y 18 de la Ley N° 20.285. El supuesto conflicto sobre la constitucionalidad del precepto impugnado solo rodea, entonces, a una disputa sobre si el Municipio requirente debe o no entregar copia de alrededor de 25 sumarios cuyo volumen ascendería aproximadamente a las 5.000 páginas (vid. fojas 181).

4°. Sobre la infracción al principio de juridicidad contenido en los artículos 6° y 7° el requerimiento, la requirente denuncia que el precepto legal impugnado quebranta la separación de poderes “al ampliar la cobertura de la declaración constitucional de publicidad del artículo 8°, inciso segundo, de la CPR. En otras palabras, en el presente caso lo que ocurre es que el CPLT modifica en la práctica el alcance de la norma constitucional sobre publicidad, sin tener facultades para ello e invadiendo las competencias de otros órganos”, añadiendo que “el CPLT, vulnerando los principios de supremacía constitucional y de legalidad o juridicidad, invade la potestad constituyente recogida por dicha norma constitucional al extender la cobertura de la declaración de publicidad a información y antecedentes que se encuentran excluidos de la declaración de publicidad”.

5°. El argumento anterior debe ser descartado desde que, como consta en la gestión, el debate de fondo no discurre en parte alguna sobre el secreto o reserva de una información sino solamente sobre el formato en que esa información debe entregarse. Llevar el debate a esas otras aguas no aporta sino confusión a este proceso constitucional y esta Magistratura, que carga sobre sí la delicada responsabilidad de alzar la legalidad para incidir en la decisión de una gestión judicial concreta. No habiendo debate sobre la publicidad, el reproche sobre la supuesta ampliación de la publicidad constitucional que abre la Ley N° 20.285 (debate legítimo en otros contextos judiciales) se torna en una pseudo cuestión de constitucionalidad y por tanto debe ser descartado.

6°. Con relación al artículo 8° de la Constitución, y sobre la misma base material que ofrece el requerimiento y las piezas acompañadas de la gestión, cabe decir en primer lugar que la requirente no ha demostrado el vínculo entre el formato de la entrega de una información cuya publicidad no se debate y la vulneración a la regla que permite la reserva o secreto si hay afectación del debido cumplimiento de las funciones. Sobre este punto, podría decirse que el artículo 8° protege genéricamente las funciones de los órganos



del Estado pero solo en el contexto de la negación de la publicidad. En otras palabras, este sucedáneo constitucional de la “razón de Estado” no tiene aplicación cuando el objeto del debate es el formato de entrega y no la publicidad misma. Por otro lado, si aún fuera el caso de debatir el impacto sobre el cumplimiento de las funciones del órgano, habría que demostrar cómo es que la entrega de copia digital de 25 sumarios afecta el debido cumplimiento de las funciones del servicio.

7°. Queda entonces por analizar el argumento relativo a la vulneración a las garantías del debido proceso que, en este caso, rondaría en torno al efecto que produce el precepto al privar a la requirente de la legitimación para impugnar la decisión del Consejo para la Transparencia. Sobre este punto cabe señalar de entrada que la invocación de derechos fundamentales del artículo 19 constitucional por parte de la Administración del Estado debe ser, más bien, una cuestión excepcionalísima. El Estado es, antes que titular, sujeto pasivo de los derechos fundamentales, como es en este caso el derecho de acceso a la información pública.

8°. En estos términos de excepción y rigor metodológico esta Magistratura debe analizar el efecto que produce la exclusión del contencioso administrativo que configura el precepto legal impugnado para los órganos de la Administración del Estado. Se trata, en definitiva, de responder a la pregunta por la constitucionalidad de una decisión legislativa que, en el contexto material ya indicado (la entrega digital de 25 sumarios sobre cuya publicidad no hay discusión), entrega la última palabra a la agencia estatal responsable de velar por el respeto al principio de publicidad.

9°. En opinión de este Suplente de Ministro la mera invocación del derecho a la tutela judicial o al debido proceso en favor de la Administración no es suficiente para transformar una disputa sobre el formato de entrega de las copias de veinticinco expedientes en una cuestión constitucional. Para que ello sea posible la Administración requirente debe hacer algo más que extrapolar los argumentos que pertenecen a los verdaderos titulares de derechos fundamentales. Así, por ejemplo, se ha procedido cuando esta Magistratura ha debatido cuestiones críticas como la protección de la propiedad y los presupuestos públicos municipales frente a normas legales creadas para persuadir al particular de cumplir con ciertos propósitos públicos (SSTC Roles N° 11.711 y 11.712).

Del examen del requerimiento y de la gestión, no es posible para este Tribunal hacerse una idea si quiera vaga acerca del impacto presupuestario, del desvío funcional o incluso de una eventual afectación de la autonomía municipal frente al requerimiento del Consejo para la Transparencia. En estas condiciones el requerimiento no se encuentra debidamente fundado.

10°. Es efectivo que el Municipio se encuentra en una posición constitucional especial, al tener garantizadas por la Constitución una serie de atributos y funciones. Pues bien, el efecto anticonstitucional que la



inaplicabilidad pretende prevenir ha de centrarse primeramente en la cautela de esos atributos y funciones, sin que sea preciso trasladar la teleología de las libertades al campo de las competencias públicas. En este sentido, el deber de entregar una información que es pública es también una función que la Constitución y la ley han encomendado a los órganos del Estado.

11°. Por último, con relación a la imposibilidad de revisión judicial del acto cabe advertir que el precepto legal opera sobre una base peculiar, cual es la existencia de una decisión administrativa favorable para el particular. En efecto, el diseño legislativo trata de amparar una decisión administrativa favorable que permite el ejercicio oportuno de un derecho fundamental asegurado por la Constitución. El precepto legal, en este sentido, desincentiva el recurso al argumento relativo al debido cumplimiento de las funciones del órgano para beneficiar el ejercicio del derecho de acceso a la información. Sopesar el ejercicio de una función pública con el ejercicio de un derecho, prefiriendo el ejercicio de éste por sobre aquella, es un cometido universalmente admitido de la legislación. Sobre este último punto, la oportunidad es también un elemento que puede legítimamente tener en cuenta el legislador al momento de configurar la legitimación-competencia del órgano administrativo para impugnar las decisiones de otros órganos administrativos. El tiempo que ha tardado la gestión judicial, sumado al tiempo y los recursos que suma la propia inaplicabilidad, confirman el compromiso de la oportunidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información y relativizan el impacto que el acceso a la información tiene respecto de quien la solicita.

12°. Entreverar el artículo 19 N° 3 en el diseño de las competencias de las instituciones administrativas abre un obstáculo que conduce hacia un camino equivocado. En efecto, el diseño de la legitimación activa, de las competencias de los órganos públicos o la configuración de la solución a los conflictos de competencia —tres dimensiones de regulación administrativa que son tocadas por el precepto legal impugnado— no puede pasar como una técnica de restricción de derechos fundamentales. Enjuiciar esas reglas competenciales con parámetros propios de los derechos fundamentales, como si se tratara de enjuiciar esas reglas con el parámetro de la proporcionalidad, no es una misión que la Constitución haya encomendado a esta Magistratura.

PREVENCIÓN

Se previene que el Ministro señor RAÚL MERA MUÑOZ concurre a acoger el recurso compartiendo todos los argumentos de la mayoría, pero además teniendo presente que la entidad requirente es un municipio, es decir una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, según lo establece la ley, de manera que esa autonomía respecto de la administración central la coloca en una situación jurídica



distinta de los ministerios y servicios públicos que no son sino dependencias del Ejecutivo, de suerte tal que a propósito de las municipalidades no puede afirmarse, como este juez lo hace respecto de la administración central, que pretendan ser titulares de un derecho amagado por la norma a la vez que coautores del agravio en tanto colegisladores respecto de la disposición que atacan. La administración central no puede alegar que determinados efectos de la norma resulten ser inconstitucionales, en su contra, si ella misma los ha querido y diseñado, pero ese no es el caso de los municipios.

Redactó la sentencia la Ministra señora ALEJANDRA PRECHT RORRIS; las disidencias, la Presidenta del Tribunal, Ministra señora DANIELA MARZI MUÑOZ, y el Suplente de Ministro señor MANUEL NÚÑEZ POBLETE, y la prevención, el Ministro señor RAÚL MERA MUÑOZ.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 15.308-24 INA.



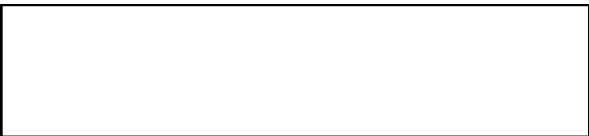
Miguel Angel Fernández González
Fecha: 11/03/2025

Raúl Eduardo Mera Muñoz
Fecha: 11/03/2025

Catalina Adriana Lagos Tschorne
Fecha: 11/03/2025

Héctor Antonio Mery Romero
Fecha: 11/03/2025

Alejandra Precht Rorris
Fecha: 11/03/2025



Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz, y por sus Ministros señor Miguel Ángel Fernández González, señor Raúl Eduardo Mera Muñoz, señora Catalina Adriana Lagos Tschorne, señor Héctor Mery Romero, señora Alejandra Precht Rorris, señor Mario René Gómez Montoya y Suplente de Ministro señor Manuel Antonio Nuñez Poblete.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora María Angélica Barriga Meza.

0000433
CUATROCIENTOS TREINTA Y TRES

María Angélica Barriga Meza
Fecha: 11/03/2025



719C5C76-9672-488C-8759-B7A362FB2729

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalconstitucional.cl con el código de verificación indicado bajo el código de barras.