



2025

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 15.540-2024

[10 de junio de 2025]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 5°; 10
INCISO SEGUNDO; Y 28 INCISO SEGUNDO DE LA LEY N° 20.285,
SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS
EN EL PROCESO ROL N° CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO-267-2024,
SEGUIDO ANTE LA CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO

VISTOS:

Que, con fecha 18 de junio de 2024, el Instituto Nacional de Estadísticas requiere la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 5°; 10 inciso segundo; y 28 inciso segundo de la Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública, para que ello incida en el proceso Rol N° Contencioso-Administrativo-267-2024, seguido ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

Precepto legal cuya aplicación se impugna:

El texto de los preceptos legales impugnados dispone lo siguiente en su parte destacada:

“Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública

(...)

Artículo 5°.- *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.

(...)

Artículo 10.- (...)

El acceso a la información comprende 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.

(...)

Artículo 28.- (...)

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.”.

Síntesis de la gestión pendiente y del conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

Indica la parte requirente que la gestión pendiente corresponde a un reclamo de ilegalidad, en que el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) impugnó una decisión de abril de 2024, dictada por el Consejo para la Transparencia, en aquella parte en que acogió un amparo de acceso a información pública por la cual fue requerida entrega de información referente al Censo Agropecuario y Forestal.

Contextualizando, precisa que dicha solicitud fue presentada por don Fernando Baeza Rivas en julio de 2023, quien señaló estar trabajando en su tesis de doctorado en Geografía en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Explicó que su investigación busca analizar a los hogares campesinos chilenos, y en particular, determinar cuáles son los mecanismos por los cuales los mercados regionales influyen sobre las estrategias productivas que los hogares campesinos desarrollan para lograr su reproducción. Este objetivo, indicó, se logrará a partir del análisis de diversas fuentes de datos públicos, siendo la principal el Censo Agropecuario y Forestal (CAF) de 2021.

En respuesta a lo requerido, el INE, por Resolución Exenta de agosto de 2023, accedió parcialmente a la solicitud. Al fundamentar su decisión, entre otras razones, invocó la causal de denegación de la información correspondiente al artículo 21 N° 1 literal c) de la Ley de Transparencia, esto es, afectación al debido cumplimiento de sus funciones. Argumentó que las funciones habituales del Subdepartamento de Estadísticas Agropecuarias incluyen producir estadísticas referidas al rubro agropecuario, y que la elaboración y revisión de las bases de datos requeridas requeriría una importante cantidad de horas-persona, considerando la alta carga de trabajo actual, y no se disponen de recursos para trabajar el requerimiento en el corto y mediano plazo.

Posteriormente, se dedujo amparo ante el Consejo para la Transparencia, fundado en que el Instituto denegó la información solicitada. Dicho amparo fue notificado en septiembre de 2023, presentando el INE sus descargos a la solicitud e indicando las argumentaciones antes vertidas en la resolución denegatoria. Luego, el INE fue notificado de la decisión del Consejo para la Transparencia al acoger el amparo, al considerar que no se configuran la causal prescrita en el artículo 21 N° 5 de la Ley N° 20.285 en relación con el artículo 29 de la Ley N° 17.374, ni la causal del artículo 21 N°1 literal c), requiriendo a la Dirección Nacional del Instituto para que haga entrega de la información referente al Censo Agropecuario y Forestal requerida. Lo anterior, tarjando, previamente, todo dato personal de contexto que pueda figurar en la información cuya entrega se ordena.

Posteriormente, el Instituto Nacional de Estadísticas reclamó de ilegalidad a lo anterior ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

Al fundar el conflicto constitucional, la parte requirente indica que la aplicación de los artículos 5°, 10° inciso segundo y 28° inciso segundo de la Ley N° 20.285, en el caso concreto, vulnera los principios de juridicidad contenidos en los artículos 6° y 7° de la Constitución, su artículo 8° inciso segundo, y el debido proceso de conformidad al artículo 19 N° 3, así como la garantía del artículo 19 N° 4 sobre el respeto y protección a la vida privada.

Argumenta que, por la vía de la aplicación de las normas legales impugnadas, se procede a entregar información vulnerando preceptos contenidos en su ley orgánica, en tanto el artículo 2° letra a) establece que corresponderá al Instituto Nacional de Estadísticas efectuar el proceso de recopilación, elaboración técnica, análisis y publicación de las estadísticas oficiales y levantar los censos oficiales, en conformidad a las recomendaciones internacionales, consagrando, además, el secreto estadístico la Ley N°17.374, lo que involucra que el órgano termina exorbitando sus atribuciones, actuando fuera del marco normativo y sobrepasando la esfera de competencia que le ha sido conferida.

Señala que, al cumplir con su ley orgánica, el INE obra conforme al principio de probidad, cumpliendo su ley y actuando dentro del marco de su competencia. Agrega que la interpretación y aplicación que el Consejo entrega a los artículos 5° y

10° inciso segundo de la Ley de Transparencia, contravienen los artículos 6°, 7° y 19 N° 3 de la Constitución Política.

Respecto al artículo 8° inciso segundo de la Constitución Política, indica que sólo ciertos aspectos de las actuaciones de los órganos del Estado son públicos, como 1) los actos y resoluciones; 2) sus fundamentos; y 3) los procedimientos que utilicen. No alude al acceso, entrega, ni transparencia. El acceso a la información no recae sobre todo lo que hace o tienen los órganos del Estado, sino sólo sobre sus actos y resoluciones, sus fundamentos y los procedimientos que utilicen.

Respecto a la vulneración al debido proceso, añade que el artículo 28° inciso segundo de la Ley de Transparencia le impide deducir el reclamo de ilegalidad por la decisión de amparo emanada del Consejo para la Transparencia, en relación a la entrega de la información solicitada y basada en la causal del artículo 21 N° 1 letra b) de dicho cuerpo legal, esto es, afectación al debido cumplimiento de las funciones del Instituto Nacional de Estadísticas. Sostiene que esta limitación infringe el principio de igual protección y los elementos del debido proceso, por cuanto realiza una diferencia arbitraria ante la posibilidad de recurrir, de reclamar y de ejercer las acciones legales que se estimen pertinentes, que poseen los particulares y los órganos de la Administración del Estado.

La requirente acota a lo anterior que el artículo 28 cuestionado infringe el principio de igual protección de la ley y los elementos del debido proceso, al establecer una diferencia entre los posibles sujetos activos del reclamo y una diferencia entre las causales de reserva o secreto de fondo que se pueden esgrimir para su interposición. Señala que esta asimetría en el derecho a reclamar en favor del solicitante de la información contraviene los fines perseguidos por la institución, pues la negativa en el caso concreto implica preservar estadísticas confiables, de calidad y en condiciones seguras para los informantes, resultado que sólo puede obtenerse si se respeta el secreto estadístico.

Respecto del artículo 19 N° 4 de la Constitución, sostiene que el Instituto Nacional de Estadísticas encuentra una delimitación negativa de su competencia en la prohibición de divulgar información de las personas que han entregado sus datos. Por ello, debe defender el derecho a la intimidad de las personas que han actuado como informantes, cuestión que repercute directamente en un derecho fundamental garantizado por la Carta Fundamental y que debe amparar en el ejercicio de su función.

Argumenta que al hacer una aplicación absoluta de la norma contenida en el artículo 5°, se afecta el debido cumplimiento de las funciones del Instituto porque un órgano sin atribuciones jerárquicas sobre la actividad estadística, le obliga a entregar una base de datos con variables a nivel de desagregación mayor al comunal, que hace posible y probable la revelación de los informantes de ella. Esto haría que el Instituto incumpla con la ley y con la oferta de secreto que sustenta toda su actividad.

Adicionalmente, sostiene que esta misma decisión del Consejo afecta el derecho de los informantes respecto de la expectativa de privacidad establecida por la requirente a través de las garantías del Secreto Estadístico. Desconocer lo anotado desmantela la institucionalidad estadística sobre la base de la cual se construye su actividad, que es la confianza de los informantes en que sus datos no serán revelados.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Segunda Sala con fecha 25 de junio de 2024, a fojas 42, disponiéndose la suspensión del procedimiento.

Posteriormente, fue declarado admisible por resolución de fojas 458, de 6 de agosto de 2024, confiriéndose traslados de fondo a las demás partes de la gestión invocada y a los órganos constitucionales interesados.

En presentación de 27 de agosto de 2024, a fojas 473, el Consejo para la Transparencia formula observaciones al requerimiento y solicita su rechazo.

Sostiene que los artículos 5° y 10° inciso segundo de la Ley de Transparencia no resultan decisivos en la resolución del asunto pendiente, por cuanto existen otros preceptos legales no impugnados que permiten resolver la procedencia de ejercer el derecho de acceso a la información de lo solicitado y su consecuente publicidad, por lo que serán aplicados por el tribunal de fondo. Cita sus artículos 3°, 4°, 10° inciso primero y 11° letras a), b), c) y d), los cuales establecen el principio de transparencia de la función pública y el derecho de acceso a la información. Aun cuando las normas cuya inconstitucionalidad se reclama no se hubieren aplicado al caso concreto, habría resuelto el amparo en el mismo sentido, idéntica conclusión a la que podría arribar la Corte de Apelaciones de Santiago.

Añade que la expresión “decisiva” que utiliza el artículo 84 N° 5 de la Ley Orgánica Constitucional de este Tribunal exige que la aplicación de la norma legal impugnada produzca dicho efecto, de manera que cuando existen otras normas legales no impugnadas, que puede aplicar el juez de fondo, los preceptos legales cuya inaplicabilidad se solicita no tienen aplicación decisiva.

El Consejo para la Transparencia argumenta que, teniendo en cuenta este marco normativo, los antecedentes solicitados obran en poder de la Administración del Estado, con relación al rol que ejerce el INE. Una visión finalista de la actividad de la Administración, que por mandato del inciso cuarto del artículo 1° de la Carta Fundamental, debe estar al servicio de la persona humana para promover el bien común, consiste en entender que la información que obra en poder del órgano en ejercicio de sus funciones públicas, lo ejerce en cumplimiento de las disposiciones legales contenidas en la Ley N° 17.374.

Hace presente que la Excm. Corte Suprema ha sostenido que la función pública se ejerce con transparencia, de modo que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y decisiones que se adopten en ejercicio de ella, y que el principio de transparencia de la función pública consiste en respetar y cautelar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración, así como la de sus fundamentos, y en facilitar el acceso de cualquier persona a esa información, a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley.

En el fondo, argumenta que la aplicación al caso concreto de los artículos 5° y 10° inciso segundo de la Ley de Transparencia no contraviene el artículo 8° inciso segundo de la Constitución, el que consagra un principio de publicidad.

Argumenta en tal sentido que, si un principio es tal, lo será para que su aplicación tenga el máximo alcance posible, como mandatos de optimización caracterizados por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas. El ámbito de las posibilidades jurídicas es determinado por los principios y reglas opuestos. En cambio, las reglas son normas que sólo pueden ser cumplidas o no. Así, acota, toda norma es o bien una regla o un principio.

Explica que el artículo 8° de la Constitución establece un principio de publicidad y, como tal, es el mínimo a partir del cual se admite desarrollo legal. La fuerza normativa del principio es expansiva, por lo que sería un contrasentido afirmar que el artículo 8° establece un límite superior al desarrollo de la publicidad de los actos públicos. Por tanto, los artículos 5° y 10° inciso segundo de la Ley N° 20.285 no determinan el sentido y alcance del artículo 8° de la Constitución; son normas legales que desarrollan el contenido constitucional.

De esta forma, el artículo 8° de la Constitución no establece que son públicos [sólo] los actos y resoluciones de los órganos del Estado, por lo que es posible que la ley amplíe la extensión de la publicidad. La Carta Fundamental no regula que solo los actos administrativos formales o terminales sean objeto del derecho de acceso a la información, ni que únicamente los procedimientos administrativos formales sean susceptibles de derecho de acceso a la información, pues no establece un catálogo taxativo de información pública, sino que utiliza las expresiones actos, resoluciones, sus fundamentos y los procedimientos que utilicen los órganos del Estado, sin reconducirlos expresamente a los actos y resoluciones o procedimientos definidos en la Ley N° 19.880.

Agrega la parte requerida que la Constitución Política estableció el piso y la Ley de Transparencia el techo, ya que no es posible exigir que sea la norma constitucional la que establezca exhaustivamente toda la regulación sobre publicidad y acceso a la información, dejándole al legislador la concreción del derecho de acceso a la información. Por ello, las normas legales impugnadas se ajustan a la Constitución Política, ya que ésta, al consagrar en su artículo 8° una directriz de publicidad, junto

con el derecho fundamental de acceso a la información dispuesto en el artículo 19 N° 12 de la Carta Fundamental y en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece una base a partir de la cual el legislador debe desarrollarlos, lo que efectivamente ocurre con la Ley N° 20.285.

Añade que la jurisprudencia emanada de la Excma. Corte Suprema y de diferentes Cortes de Apelaciones ratifican la interpretación del Consejo para la Transparencia, en cuanto a que la publicidad no sólo se predica respecto de aquello que expresamente se indica en el artículo 8° de la Constitución, sino que, también, de cualquier otra información que esté en poder de la Administración, aun cuando no constituya un acto administrativo en los términos definidos en la Ley N° 19.880.

Dado lo razonado, acota la requerida que no devienen en inconstitucionales en el caso concreto las normas impugnadas, puesto que sólo desarrollan el principio constitucional de publicidad. Al tener en consideración un principio constitucional como el de publicidad, no basta sostener que la norma legal va más allá o extiende la regulación contenida en la Carta Fundamental, sino que se debe acreditar de qué forma la aplicación de ley contradice ese principio en este caso concreto.

Añade a lo anotado que la Constitución Política, en su artículo 93 N° 6 e inciso undécimo, estableció en términos precisos la facultad del Tribunal en esta materia, circunscribiendo su competencia al conflicto constitucional que se genera respecto de la potencial aplicación de un precepto legal a una gestión jurisdiccional pendiente de resolución. La contrastación se da –en forma directa– entre los eventuales efectos contrarios a la Carta Fundamental que emanen de la aplicación, a un caso concreto, de determinada norma con jerarquía legal, en atención a las circunstancias de hecho. En este sentido, el Tribunal ha razonado que la acción constitucional referida sólo está llamada a pronunciarse en caso de que la afectación de la Constitución Política se produzca en razón de la aplicación de lo dispuesto en un precepto legal.

Además, explica que el requerimiento de inaplicabilidad carece de fundamento plausible, incurriendo en contradicciones en su formulación de transgresión al inciso segundo del artículo 8° de la Constitución. Argumenta que no es posible sostener que los artículos 5° y 10 inciso segundo, de la Ley N° 20.285, resulten inaplicables por inconstitucionalidad y que a su vez, la información ordenada entregar en la decisión de amparo constituyan antecedentes reservados por una causal de reserva, ya que, con dicho argumento, la requirente confunde el ejercicio del derecho de acceso, que permite solicitar información que obra en poder de la Administración, con la discusión en torno al carácter reservado de lo que se pide, en circunstancias que son barreras distintas y sucesivas. Los artículos 5° y 10 inciso segundo impugnados reiteran la regla general de publicidad, sin dejar de lado las excepciones, esto es, las causales de reserva.

A su turno, añade que en la infracción alegada a los artículos 6° y 7° de la Constitución, la decisión de amparo no afecta las funciones del INE de efectuar el proceso de recopilación, elaboración técnica, análisis y publicación, y levantar los

censos oficiales, aspectos que no se aprecian afectados con la entrega de la información debatida. De ahí que, con la entrega de lo pedido, no existe vulneración al principio de juridicidad, sino por el contrario, se evidencia el cumplimiento de las normas de la Ley de Transparencia, las cuales no vulneran las obligaciones legales del INE contenidas en la Ley N° 17.374.

En relación a la supuesta infracción al artículo 29 de la Ley N° 17.374, que establece el denominado “secreto estadístico”, señala que dicha alegación fue formulada en sede de fondo -en la gestión pendiente- ante la Corte de Apelaciones de Santiago, que es objeto de debate en dicha instancia, y que, por su tenor, constituye más bien una alegación de legalidad más que de constitucionalidad.

Respecto de la alegación de infracción al artículo 19 N° 4 de la Constitución, explica que la aplicación de las normas legales impugnadas no afecta la garantía constitucional, en tanto las mismas reconocen expresamente que la publicidad que disponen tiene límites, siendo éstas las causales de reserva, las que, a su vez, el legislador establece para tutelar determinados bienes jurídicos. Una de las excepciones a la publicidad que establece la ley es la vida privada y datos personales, las cuales en el caso concreto fueron protegidos por el Consejo. La decisión de amparo aplicó el principio de divisibilidad consagrado en el artículo 11 letra e), de la Ley de Transparencia, ordenando tarjar, en forma previa a la entrega de los antecedentes, todo dato personal de contexto que pueda figurar en la información cuya entrega se ordena, en aplicación a lo dispuesto en el artículo 19 N° 4 de la Constitución, y en concordancia con lo dispuesto en la Ley N° 19.628, sobre protección a la vida privada, y en cumplimiento de la atribución otorgada al Consejo por el artículo 33, letra m), de la Ley de Transparencia.

Desarrolla, además, que lo anterior permite conciliar adecuadamente la publicidad de la información, en tanto obra en poder de un órgano de la Administración del Estado, conforme declara el inciso segundo del artículo 8° de la Constitución y la garantía constitucional de acceso a la información pública reconocida implícitamente en su artículo 19 N° 12, con la efectiva protección de determinados bienes jurídicos, lo que ha sido reconocido en jurisprudencia de este Tribunal.

Finalmente, respecto a la alegada vulneración al derecho a la defensa jurídica, el Consejo para la Transparencia sostiene que la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos no asegura siempre y en todos los procedimientos legales el derecho al recurso de un modo amplio o ilimitado, por cuanto corresponde al legislador establecerlo de conformidad con el mandato constitucional del inciso sexto del artículo 19 N° 3 de la Constitución. Al reconocer que el derecho a la igualdad no es de carácter absoluto, no prohíbe que se efectúen distinciones entre personas o grupos de personas que se encuentren sujetas al mismo estatuto jurídico y con mayor razón respecto de aquellas que no se encuentran bajo las mismas circunstancias. El inciso segundo del N° 2 del artículo 19, prohíbe que existan diferencias arbitrarias.

Indica que la persona, en oposición al Estado, goza de garantías fundamentales, mientras que el Estado está sujeto al principio de legalidad, por lo que aquello que un órgano del Estado puede hacer o no hacer viene delimitado exclusivamente por normas de competencia y atribución de potestades legales, y lo que puede reclamar es que se ha vulnerado la ley y, con ella, alguna prerrogativa o potestad que se le reconoce. De esta forma, la 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.

Señala que este Tribunal ha señalado que la igualdad ante la ley o en el ejercicio de sus derechos, no puede consistir en que las partes que confrontan pretensiones en un juicio tengan idénticos derechos procesales, y que la existencia de un trato diferente para una cierta categoría de demandados no es suficiente para concluir que ello es contrario a la Constitución, pues ésta no prohíbe establecer diferencias, sino que hacerlo arbitrariamente; esto es, careciendo de fundamento razonable que pueda justificarlas.

Argumenta que la restricción establecida en el inciso segundo del artículo 28 de la Ley de Transparencia es necesaria para el adecuado funcionamiento del derecho de acceso a la información pública y la vigencia efectiva del principio de transparencia de la función pública. El propósito de la disposición 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 en el criterio discrecional del sujeto pasivo instado a exhibir cierta información, a diferencia de las demás causales del mismo artículo 21 (numerales 2 a 5), que no dependen de la mera subjetividad del órgano requerido de información.

Precisa que la Ley N° 20.285 permite al órgano de la Administración del Estado denegar total o parcialmente el acceso a la información cuando en criterio del mismo órgano la comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido. La determinación de cuándo la entrega de la información afecta el debido cumplimiento de las funciones del órgano de la Administración del Estado no queda radicado en un tercero, como cuando se puedan afectar los derechos de las personas, o en un factor objetivo, como, por ejemplo, la seguridad de la nación o el interés nacional, sino que en el arbitrio del mismo órgano que se niega a entregar la información, razón por la que obligó al legislador a tomar precauciones.

Es por ello que, ante tal facultad del órgano requerido, la Ley N° 20.285 establece un límite, en tanto, si el Consejo para la Transparencia, luego de un procedimiento de amparo, en el que el órgano puede presentar descargos, observaciones, adjuntar documentos y medios de prueba, resuelve que el órgano requerido debe entregar la información no obstante invocar la causal del artículo 21

Nº 1, el órgano de la Administración del Estado no podrá recurrir de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones basado en aquella causal. Esta restricción busca evitar el peligro que conlleva el uso indiscriminado de la causal por los órganos de la Administración del Estado, pues no tiene límites para su invocación más que el propio criterio de parte del órgano requerido, pudiendo generar una transgresión al derecho fundamental de acceso a la información.

Finalmente, indica que el legislador cuenta con discrecionalidad para establecer procedimientos en única o en doble instancia o para limitar el ejercicio de determinados recursos, de acuerdo a la naturaleza del conflicto que pretenda regular, sin que ello importe una transgresión al artículo 19 Nº 3 de la Constitución. Añade que la regla especial del inciso segundo del artículo 28 de la Ley de Transparencia, no pone en duda el derecho al recurso; viene en limitar la posibilidad de impugnar la decisión del Consejo para la Transparencia a través de un determinado acto procesal impugnatorio o de revisión, pero si la norma legal implicara una afectación al derecho a la tutela judicial efectiva, conforme lo ha alegado el requirente, no se estaría discutiendo en sede constitucional acerca de la afectación al debido cumplimiento de las funciones del INE.

A fojas 512, en presentación de 30 de agosto de 2024, la parte del tercero interesado, don Fernando Baeza Rivas, formula observaciones al requerimiento y solicita su rechazo.

Sostiene que el artículo 8º de la Constitución establece un principio fundamental de publicidad de los actos y resoluciones de los órganos del Estado, esencial para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública. Según este precepto, los actos y resoluciones, así como los fundamentos y documentos que consten en un procedimiento, deben ser de carácter público, a menos que una ley expresamente establezca lo contrario por razones justificadas.

Señala que existe un pensamiento equivocado, pero arraigado en la institucionalidad pública chilena, que el artículo 8º de la Constitución establece un límite máximo a la información que puede ser objeto de publicidad, por lo que cualquier información que sea declarada pública fuera de las hipótesis del artículo 8º, sería inconstitucional. En contrario, indica, lejos de ser un límite, el artículo 8º es un mínimo, lectura compatible con las obligaciones internacionales del Estado de Chile.

Por ello, la Ley Nº20.285 regula lo que se considera como público, incluyendo en su artículo 5 inciso segundo otras hipótesis de información pública, más allá de los casos mínimos que establece el artículo 8º. De una lectura concordante con todos los instrumentos fundamentales del ordenamiento jurídico, como la Constitución, en sus artículos 19 Nº12 y 5º inciso segundo, junto con los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 Nº2 del Pacto Internacional de Derechos

Civiles y Políticos, es posible concluir que el acceso a la información es un derecho que no se agota exclusivamente en la publicidad de los actos administrativos terminales, que es el mínimo requerido, sino que en una amplia gama de hipótesis que exceden lo establecido por la Constitución en su artículo 8°, sino que deben ser establecidos por el legislador.

Argumenta que el artículo 5° inciso segundo de la Ley N°20.285 respeta el mínimo de transparencia establecido en el artículo 8° de la Constitución y debe ser entendido como un fortalecimiento del control que la ciudadanía puede ejercer sobre el actuar de los órganos del Estado, especialmente cuando hay un “interés público” comprometido.

Señala que, en el contexto del caso, sobre el Censo Agropecuario, la negativa a entregar la información solicitada contraviene este principio de publicidad, además de que la información expresamente está contemplada en las causales de publicidad de la ley. La Administración tiene la obligación de proporcionar acceso a la información, permitiendo que ciudadanos y expertos evalúen la calidad de los datos y su impacto en las políticas públicas. La falta de acceso a esta información impide un análisis independiente y socava la confianza pública en las instituciones.

Añade que el artículo 10 inciso segundo es un reflejo del artículo 5, por lo que vale dicha argumentación al afirmar su constitucionalidad.

Además, sostiene que el artículo 28 inciso segundo de la Ley N°20.285 es una norma que establece el sistema recursivo del Estado, no pudiendo existir conceptualmente una infracción a un derecho fundamental del Estado. Argumenta que el requirente fundamenta su solicitud en una infracción al Estado del artículo 19 N°3 de la Constitución, siendo que esta garantía se otorga para todas las personas, no para el Estado. Además, esta regulación procesal fue establecida por el mismo Estado, por lo que no podría, ahora, el Estado, considerarse como afectado.

A fojas 516, por decreto de 17 de septiembre de 2024, se trajeron los autos en relación.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 30 de abril de 2025 se verificó la vista de la causa con la relación pública y los alegatos de los abogados señores Sebastián Figueroa Cerda, por la parte requirente; Eduardo Bravo Ortega, por la parte del Consejo para la Transparencia; y Branislav Marelic Rokov, por la parte de Fernando Baeza Rivas, conforme fue certificado por el relator a fojas 530. Fue adoptado acuerdo en Sesión de igual fecha.

Y CONSIDERANDO:

I. Caso concreto y conflicto de constitucionalidad

PRIMERO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 93, incisos primero, N°6, y decimoprimer de la Constitución, esta Magistratura está llamada a determinar si la aplicación de los artículos 5, 10, inciso segundo, y 28, inciso segundo, de la Ley N°20.285, sobre Acceso a la Información Pública (en adelante Ley de Transparencia, indistintamente), en la causa rol IC N° 267-2024, seguida ante la Corte de Apelaciones de Santiago, resulta contraria a la Constitución.

En el marco de la gestión judicial pendiente, por medio de reclamo de ilegalidad, se impugna la decisión del Consejo para la Transparencia adoptada por su Consejo Directivo en sesión ordinaria N°1425, celebrada el 26 de marzo de 2024, que acogió el amparo de acceso a información pública recaído en el proceso Rol N°8511-23, por la cual ordenó la “entrega de la información referente al Censo Agropecuario y Forestal requerida. Lo anterior, tarjando, previamente, todo dato personal de contexto que pueda figurar en la información cuya entrega se ordena. Lo anterior en aplicación a lo dispuesto en el artículo 19 N°4 de la Constitución Política de la república, en concordancia con lo dispuesto en la ley N°19.628, sobre protección a la vida privada, y en cumplimiento de la atribución otorgada a este Consejo por el artículo 33 letra m) de la Ley de Transparencia.”, a fojas 173.

Dicha decisión tuvo su origen en la solicitud N°AH007T0010793 de acceso a la información pública, realizada por Fernando Baeza Rivas en el marco de su investigación doctoral sobre los hogares campesinos en Chile, a fin de acceder a microdatos detallados del Censo Agropecuario y Forestal 2021. En particular, solicitó: i) el acceso a datos geográficos más desagregados que el nivel comunal (como distritos y sectores censales) junto a la cartografía censal respectiva; ii) la posibilidad de vincular las bases de datos separadas por el INE mediante una variable común que permita analizar conjuntamente las características de los hogares y de las unidades productivas; (secreto estadístico, 21 N°5) iii) los antecedentes respecto a posibles sesgos en la cobertura censal, especialmente en el sector hogar (panel de experto y nota técnica n°1); y, iv) el acceso seguro a microdatos no públicos que, mediante herramientas de geoprocésamiento, permitan construir nuevas variables territoriales necesarias para su análisis (fs. 203).

El Instituto Nacional de Estadísticas, por medio de la Resolución Exenta N°2716 de 8 de agosto de 2023, accedió parcialmente a lo solicitado invocando dos causales específicas de la Ley de Transparencia.

En primer lugar, la causal contenida en el artículo 21 N°5, respecto de las dos primeras solicitudes. Dicha causal refiere a “Cuanto se trate de documentos, datos o informaciones que una ley de quorum calificado haya declarado reservados o secretos, de acuerdo a las causales señaladas en el artículo 8° de la Constitución

Política". El INE argumentó que la entrega de datos con mayor desagregación geográfica o la vinculación de identificadores podría vulnerar el Secreto Estadístico, consagrado en el artículo 29 de la Ley N°17.374, el cual protege estrictamente la confidencialidad de los datos entregados por los informantes, sin admitir excepciones administrativas ni judiciales. Es más, hace presente que dicha entrega acarrea responsabilidades en el ámbito penal en tanto los haría incurrir en el delito que contempla en el artículo 247 del Código Penal.

En segundo lugar, en relación con al acceso seguro a los microdatos censales no divulgados, el INE invocó la causal contenida en el artículo 21 N°1, literal c), señalando que atender la solicitud afectaría el debido cumplimiento de sus funciones, ya que implicaría un esfuerzo desproporcionado de personal técnico, distrayéndolos de sus labores habituales dada la complejidad técnica y la carga operativa del procesamiento requerido para anonimizar los datos solicitados (a fojas 204 del expediente constitucional).

En ese contexto, se promovió por Fernando Baeza Rivas amparo a su derecho de acceso a la información contra el órgano señalado; y, por el INE, reclamo de ilegalidad contra la decisión del Consejo para la Transparencia que acogió dicho amparo, gestión pendiente en autos.

SEGUNDO: En sede de inaplicabilidad, en primer lugar, el requirente afirma que la aplicación de los artículos 5, 10, inciso segundo de la Ley N°20.285 "genera efectos inconstitucionales, derivados del cumplimiento de lo resuelto por el Consejo para la Transparencia, pues para tal efecto el INE debe vulnerar expresamente su propia norma orgánica, al infringir la norma contenida en el literal a) efectuar el proceso de recopilación, elaboración técnica, análisis y publicación de las estadísticas oficiales y c) "Levantar los censos oficiales, en conformidad a las recomendaciones internacionales" del artículo 2°, y artículo 29° referente al secreto estadístico, de la Ley N°17.374, orgánica del Instituto Nacional de Estadísticas, en relación al numeral 5° (fs. 26). En segundo término, el actor constitucional asegura que por aplicación del artículo 28 de la Ley N°20.285 se impide que el Instituto interponga el reclamo de ilegalidad por la decisión de amparo emanada del Consejo para la Transparencia, en relación a la entrega de los microdatos solicitados y basados en la causal del artículo 21 N°1 letra c) de la Ley de Transparencia, esto es, afectación al debido cumplimiento de las funciones del Instituto Nacional de Estadísticas.

Del cuerpo del requerimiento se colige que los artículos 5° y 10°, inciso segundo, de la Ley N°20.285, a juicio de la requirente, vulneran los artículos 6, 7, 8 y 19 N°4 de la Constitución en tanto las normas impugnadas vulneran la obligación de guardar el secreto estadístico. Por su parte, en relación con el artículo 28 inciso segundo reclama la vulneración del artículo 19 N°3 de la Constitución.

No obstante lo anterior y tal como se desarrollará más adelante, el requerimiento planteado respecto de los artículos 5° y 10° inciso segundo de la Ley N° 20.285, es una materia que corresponde al Juez del Fondo, atendido que las

alegaciones formuladas por la requirente (fs. 18) no dan cuenta de una contravención al artículo 8° inciso segundo de la Carta Fundamental, sino que dicen relación con la procedencia o necesidad de aplicar la causal de reserva contenida en el artículo 21 N°5 de dicha ley, definiendo si los datos tiene o no el carácter de reservados. En consecuencia, el conflicto constitución que corresponde decidir en esta sede se circunscribe a las alegaciones respecto a la imposibilidad de impugnar

II. Criterios interpretativos: Principio de Transparencia y Acceso a la Información Pública

TERCERO: La Constitución Política en su artículo 8°, inciso segundo, dispone: *“Son públicos los actos y resoluciones de los 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.”*

La incorporación en el texto constitucional de los principios de transparencia y publicidad de los actos públicos, fue resultado de la Reforma Constitucional de 2005, impulsada por mociones parlamentarias que revelaron “un apreciable grado de coincidencia en importantes materias, como la inclusión dentro de las bases de la institucionalidad de los principios de probidad y transparencia de las actuaciones públicas” (Primer Informe de Comisión de Constitución, Historia del Artículo 1° Numeral 3 de la Ley N°20.050, p. 11).

Al consagrarse como principio básico del Estado de Derecho y base de la institucionalidad de nuestro país, “estos preceptos no son meramente declarativos sino que constituyen disposiciones expresas que obligan a gobernantes y gobernados tanto en sí mismas, como también, en cuanto normas rectoras y vitales que coadyuvan a desentrañar el verdadero sentido y espíritu del resto de las disposiciones de la Constitución” (STC Rol N°46, c.21. En el mismo sentido, STC Rol N°280, c. 12).

CUARTO: De acuerdo con la jurisprudencia de esta Magistratura, el propósito del principio de Transparencia y Acceso a la Información Pública “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 el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran 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 puede ejercer con dicho acceso” (Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, párr. 86).

QUINTO: En el marco de la democracia constitucional contemporánea, “[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).

Siguiendo esta lógica, y de acuerdo con el artículo 4º, inciso segundo, y artículo 5º, inciso primero, de la Ley N°20.285, el principio de transparencia de la función pública consiste “en respetar y cautelar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración, así como la de sus fundamentos, y en facilitar el acceso de cualquier persona a esa información, a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley”.

SEXTO: Por su parte, tal como lo ha sostenido este Tribunal, el derecho de acceso a la información pública “se encuentra reconocido implícitamente en el artículo 19 N°12 de la Constitución” (Roles 634-06, 1990-11, 2153-11). En efecto, “el inciso 2º del precepto constitucional (del art. 8º) se vincula más propiamente con el derecho a la información que estamos analizando, puesto que se refiere a la necesidad de que los actos y resoluciones de los órganos estatales sean públicos” (Silva Bascuñán, A., (2008), *Tratado de Derecho Constitucional*. Tomo XII, Editorial Jurídica de Chile, p. 300), por lo que la citada norma constitucional “garantiza el acceso a las fuentes informativas derivadas de la actividad estatal, lo cual es esencial para permitir el pleno ejercicio de las libertades de emitir opinión y de informar, y ello supone que no sólo los individuos, sino los medios de comunicación social, puedan llegar a tener conocimiento de los actos y resoluciones públicas, para estar así en condiciones de divulgarlos, examinarlos, evaluarlos, criticarlos, aprovecharlos y, eventualmente, impugnarlos” (Silva Bascuñán, A., ob. cit., p. 301).

Tal vinculación ha sido confirmada, además, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al sostener que el derecho de acceso a la información forma parte del derecho a la libertad de expresión consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Al reconocer expresamente los derechos de

“buscar” y “recibir” informaciones, esta norma protege la facultad de toda persona para solicitar información en poder del Estado, salvo las restricciones permitidas por la propia Convención (Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, párr. 77. En el mismo sentido, Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil, párr.197 y; Caso Pueblos Kallina y Lokono Vs. Surinam., párr. 261).

A nivel legal, el derecho de acceso a la información pública es definido por el artículo 10 de la Ley N°20.285 como el derecho de toda persona a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que establece esta ley, el cual comprende 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. El cual, además, reconoce los siguientes principios de: relevancia; libertad de información; apertura o transparencia; máxima divulgación; divisibilidad; facilitación; no discriminación; oportunidad; control; responsabilidad y; gratuidad, entre otros (Artículo 11, Ley N°20.285). Todos ellos sujetos a las excepciones constitucionales y legales en la materia, esto es, las causales de reserva o secreto.

SÉPTIMO: De lo anterior, se desprende que, si bien el principio de publicidad y transparencia empapa la generalidad de las actuaciones de las entidades públicas, no es de carácter absoluto, pues, el artículo 8° de la Constitución permite establecer excepciones a su respecto. Para que estas excepciones sean válidas, la Carta Fundamental establece dos requisitos: primero, deben ser reguladas mediante una ley de quorum calificado, proscribiéndose su regulación a través de una norma administrativa y por medio de una ley simple; y segundo, deben fundarse en las causales que la misma Constitución enumera: cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de los órganos; los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional. (STC Rol N°1990-12, c. 23°)

De forma tal que las causales de reserva o secreto en materia de acceso a la información de los actos de los órganos del Estado son de derecho estricto y, además, su regulación se encuentra sujeta a una reserva legal de quórum calificado. De este modo, “el Poder Constituyente exige el desempeño de la función legislativa con un grado mayor de rigurosidad en la amplitud de la temática regulada, minuciosidad de la normativa que dicta, profundidad o grado de elaboración en los textos prescriptivos que aprueba” (STC Rol N°370-03, c. 18).

En ese sentido, resulta lícito que el legislador, invocando o teniendo en consideración las causales previstas en la Constitución establezca excepciones a la publicidad. Dicha habilitación puede producirse de dos formas: en primer lugar, puede calificar directamente determinados actos, procedimientos o fundamentos como secretos o reservados, tal como lo prevén los artículos 21 N°5 y 22 de la Ley N°20.285; o bien, puede establecer hipótesis normativas que, enmarcadas en las causales constitucionales, deben ser objeto de calificación por parte de los órganos de

la administración del Estado, como ocurre con los numerales 1 al 4 del artículo 21 de la misma ley (STC Rol N°1990-12. C. 24°), ello en la medida que realice una *reconducción material* de las hipótesis legales de secreto a la causal constitucional que le sirve de matriz (Contreras, P. y Pavón, A. (2012) “La jurisprudencia del Consejo para la Transparencia sobre acceso a la información pública y seguridad de la nación”, *Ius et Praxis*, 18(2), p. 386.

Así también, la Corte IDH, en el caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, reconoció que el derecho de acceso a la información bajo el control del Estado admite restricciones (párr. 88), las cuales deben cumplir con los siguientes parámetros convencionales. En primer lugar, las restricciones deben estar previamente fijadas por ley, dictadas por “razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas” (párr. 89). En segundo término, la restricción establecida por ley debe responder a un objetivo permitido por la Convención Americana (párr. 90). Y, por último, las restricciones deben ser necesarias en una sociedad democrática, por lo que deben estar orientadas a la satisfacción de un interés público imperativo (párr. 91).

Por lo que, 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 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 2246-2012 y 2153-11).

III. Preceptos impugnados: artículos 5 y 10, inciso segundo, de la Ley N°20.285

OCTAVO: Tal como se señaló, la primera cuestión planteada por el requirente dice relación con que la aplicación de los artículos 5° y 10°, inciso segundo, de la Ley N°20.285 vulneraría los artículos 6°, 7°, 8° y 19 N°4 de la Constitución, al obligar al INE, en cumplimiento de resoluciones del Consejo para la Transparencia, a infringir el ámbito competencial establecido en su ley orgánica —Ley N°17.374—, particularmente en lo relativo al secreto estadístico, habiendo previamente fundado la entrega parcial de la información solicitada en el artículo 21 N°5 de la Ley de Transparencia, esto es, cuando se trate de documentos, datos o informaciones que una ley de quórum calificado haya declarado reservados o secretos, de acuerdo a las causales señaladas en el artículo 8° de la Constitución Política.

En específico, el actor constitucional, a fojas 15, afirma que “por la vía de la aplicación de las normas legales señaladas se procede a entregar los resultados de la prueba piloto del censo de población y vivienda, vulnerando de esta manera los preceptos contenidos en el artículo 2° letra a) que corresponderá al Instituto Nacional de Estadísticas “efectuar el proceso de recopilación, elaboración técnica, análisis y

publicación” y letra c) “Levantar los censos oficiales, en conformidad a las recomendaciones internacionales”, y artículo 29° que consagra el secreto estadístico de la Ley N°17.374, orgánica del Instituto Nacional de Estadísticas, lo que involucra de suyo que el citado órgano termina exorbitando sus atribuciones, actuando fuera del marco normativo y sobrepasando la esfera de competencia que le ha sido conferida”.

NOVENO: Primeramente, corresponde examinar si el requerimiento de inaplicabilidad satisface las exigencias procesales y sustantivas que habilitan a este Tribunal para un pronunciamiento de fondo. Del tenor literal del artículo 93, incisos primero, N°6, y decimoprimer de la Constitución se desprende que, para que prospere la acción de inaplicabilidad es necesario que concurran los siguientes requisitos: a) que se acredite la existencia de una gestión pendiente ante un tribunal ordinario o especial; b) que la solicitud sea formulada por una de las partes o por el juez que conoce del asunto; c) que la aplicación del precepto legal pueda resultar decisiva en la resolución del asunto y sea contraria a la Constitución Política de la República; d) que la impugnación esté fundada razonablemente; y e) que se cumplan los demás requisitos legales (STC Rol N°1295-08, c. 3°); en particular, los requisitos de admisión a trámite y admisibilidad previstos en los artículos 79, 80, 81 y 84 de la Ley N°17.997, orgánica constitucional del Tribunal Constitucional.

Sobre este respecto, cabe recordar que, no obstante un requerimiento sea declarado admisible, los requisitos pueden ser reconsiderados al momento de resolver el conflicto de constitucionalidad propiamente tal, pues “si bien una de sus salas puede dar por cumplidos los requisitos admisibilidad, el pleno de este Tribunal puede formular un rechazo formal acerca de la procedencia de un requerimiento como resultado del examen que le compete realizar” (Rol N°5.426, c. 8° y, en el mismo sentido, Roles N°s 6.885, 7.734, 8.022, 9.893, 11.995, 12.750 y 12.901)

Pues bien, en el caso *sub lite*, la impugnación del artículo 5°, que consagra el principio de transparencia de la función pública; y el artículo 10, inciso segundo, que reconoce el derecho de acceder a información pública contenida en actos y documentos administrativos, salvo excepciones legales; ambos de la Ley N°20.285, se encuentra afecta a la causal de inadmisibilidad contemplada en el artículo 84 N°6 LOC TC, esto es, cuando el requerimiento carezca de fundamento plausible. Tal como se pasa a explicar.

DÉCIMO: Cabe tener presente que resolver adecuadamente el requerimiento planteado exige definir con claridad el conflicto de constitucionalidad. Ello pues, “con el objeto de evitar equívocos interpretativos, el Tribunal Constitucional identifica una faz activa del conflicto de constitucionalidad sometido a su conocimiento y define una faz abstencionista respecto del conflicto de legalidad que resulta ajeno a su competencia” (STC Rol N°2437-13, c. 7°).

En la especie, el asunto descrito por el requirente no reviste el carácter de constitucional, sino, por el contrario, constituye un conflicto normativo entre, por un

lado, los artículos 5 y 10 de la Ley de Transparencia que establecen la obligación de publicidad y el derecho de acceso a la información en poder de órganos públicos, y por otra, los artículos 2 letras a) y c), y artículo 29 de la Ley N°17.374 que imponen el deber de confidencialidad sobre la información recolectada por el INE, como parte de sus atribuciones exclusivas, bajo el principio de secreto estadístico. Dado que ambas normas podrían ser aplicables simultáneamente a los mismos datos del censo, y sus consecuencias normativas resultan incompatibles entre sí, se configura una antinomia aparente entre el principio de transparencia y el principio de secreto estadístico, cuya resolución es un ámbito de competencia reservado al juez natural que actualmente conoce del asunto, pues, tal como lo ha reiterado esta Magistratura, la acción de inaplicabilidad no dice relación con la interpretación de las leyes o conflictos de leyes (STC Rol N°980-07), tampoco corresponde determinar qué norma legal debe ser aplicada por el juez de fondo para resolver la controversia suscitada (STC Roles N°s 1463-09 y 1513-09).

DÉCIMO PRIMERO: Sumado a lo anterior, la argumentación del requirente se basa en que la “decisión del Consejo produce una suerte de concurso de infracciones, pues por otro lado afecta el derecho de los informantes – respecto de localización geográfica de las unidades productivas y hogares, con mayor desagregación que la variable comuna y de la correspondencia de identificadores de hogar y de unidad productiva.- a gozar de la expectativa de privacidad que fue ofrecida por el Instituto a través de las garantías del Secreto Estadístico. Desconocer esta oferta dismantela toda la institucionalidad estadística sobre la base de la cual se construye nuestra actividad, que es la confianza de los informantes en que sus datos no serán revelados. En este escenario de nada sirve el número de informantes de que se trate; basta que se acceda directa o indirectamente a uno de ellos para que se vulnere el Secreto Estadístico y la organización incumpla su cometido”, a fojas 18 del expediente constitucional.

Este respecto, es necesario recordar la doctrina asentada de este Tribunal, en orden de que sólo las cuestiones relativas a la entrega de información pública constituye un conflicto de relevancia constitucional, esto es, determinar si lo exigido se encuentra o no bajo el amparo del principio de transparencia consagrado en el artículo 8° de la Constitución; por el contrario, debe ser remitida al juez competente la tarea de decidir si corresponde aplicar, en el caso concreto, la regla general de publicidad o alguna de las causales de reserva legalmente previstas. En particular, se ha señalado que “[l]a dicotomía información público/privada es una cuestión de constitucionalidad para verificar si una información está o no regulada por el artículo 8° de la Constitución. En cambio, la dicotomía público/reservada es una cuestión de legalidad porque da por descontada la aplicación del artículo 8° de la Constitución, siendo resorte del juez de fondo determinar si ello acontece aplicando la regla general de publicidad o la excepción de las reservas” (STC Rol N°2505-13, c. 26°).

DÉCIMO SEGUNDO: En efecto, no corresponde a esta Magistratura pronunciarse sobre la procedencia o improcedencia de la entrega en concreto, tarea que recae en el juez competente mediante los mecanismos jurisdiccionales establecidos. Como ocurre precisamente en este caso concreto a través del reclamo de ilegalidad (Rol IC N°267-2024) en actual conocimiento de la Corte de Apelaciones de Santiago.

De esta manera, el eventual conflicto entre la regla general de acceso a la información y las causales de secreto estadístico debe ser resuelto mediante una ponderación legal y no constitucional, evitando que la acción de inaplicabilidad se transforme en un recurso de interpretación normativa reservado al juez de fondo. Así, se resguarda el principio de separación de funciones y se asegura el debido proceso en la resolución de controversias sobre el carácter reservado o público de la información en manos del Estado.

DÉCIMO TERCERO: Por tanto, ante la concurrencia de las causales de inadmisibilidad señaladas, no procede pronunciarse sobre las alegaciones referidas a la infracción a los artículos 6°, 7°, 8° y 19 N°4 de la Constitución Política de la República, por la aplicación al caso concreto de los artículos 5° y 10°, inciso segundo, de la Ley N°20.285, sobre Acceso a la Información Pública.

III. Precepto impugnado: artículo 28, inciso segundo, Ley N°20.285

DÉCIMO CUARTO: Habiéndose despejado lo anterior, el conflicto de constitucionalidad que debe resolver esta Magistratura dice relación, exclusivamente, con la infracción al artículo 19° N°3 de la Constitución Política de la República que produciría la aplicación, en el caso concreto, del artículo 28° inciso segundo, de la Ley N°20.285, sobre Acceso a la Información Pública, al haber fundado el INE la negativa a la solicitud de acceso a los microdatos no públicos, en la causal prevista en el artículo 21 N°1, letra c), dado que, a su juicio, la elaboración y revisión de las bases de datos solicitadas implica un alto consumo de recursos humanos, pues requiere aplicar metodologías de innominación e indeterminación sobre un gran volumen de información, lo que demanda varios meses de trabajo continuo.

El precepto impugnado dispone:

Artículo 28.- [...] 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.”. [...]

A su vez, el artículo 21 número 1 del mismo cuerpo normativo señala:

Artículo 21.- Las únicas causales de secreto o reserva en cuya virtud se podrá denegar total o parcialmente el acceso a la información, son las siguientes:

1. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, particularmente:

a) Si 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.

b) Tratándose de 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.

c) Tratándose de 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. [...]"

a) Afectación al debido cumplimiento de las funciones del órgano

DÉCIMO QUINTO: La causal relativa a la afectación del debido cumplimiento de las funciones de los órganos de la Administración del Estado, contenida en el inciso segundo del artículo octavo de la Constitución, está compuesta de varios elementos. "En 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, N°1 de la Ley 20.285 en relación con el artículo 7° del Reglamento de la Ley N°20.285 sobre Acceso a la Información Pública, regulan de forma específica el ámbito de aplicación de la causal relativa a la afectación al debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido.

En particular y en atención al caso *sub lite*, la causal contenida en la letra c) del artículo 21 de la Ley 20.285, prevé dos hipótesis. Por un lado, los requerimientos de carácter genérico, entendidos por tales aquellos referidos a un elevado número de

actos administrativos o sus antecedentes que carecen de especificidad respecto de las características esenciales de la información solicitada, tales como su materia, fecha de emisión o período de vigencia, autor, origen o destino, soporte, etcétera. Y por otro, requerimientos cuya atención requiera distraer indebidamente a los funcionarios del cumplimiento regular de sus labores habituales, en tanto, su satisfacción requiera por parte de éstos, la utilización de un tiempo excesivo, considerando su jornada de trabajo, o un alejamiento de sus funciones habituales, de acuerdo con la delimitación ofrecida por el artículo 7, N°1, letra c, del Reglamento mencionado.

DÉCIMO SEXTO: En el marco del procedimiento de solicitud de acceso a la información pública, la Ley N°20.285 prevé el reclamo de ilegalidad en contra las decisiones del Consejo para la Transparencia ante la Corte de Apelaciones 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)

A su vez, el artículo 28, inciso segundo, de la Ley N°20.285, al prohibir a los órganos de la Administración del Estado 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 afectación del debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, establece dos excepciones a la regla general del reclamo de ilegalidad. “En primer lugar, mientras todo afectado puede reclamar ante la Corte de Apelaciones, el órgano de la Administración no puede hacerlo si el Servicio negó la información requerida porque su publicidad afecta el debido cumplimiento de las funciones del órgano respectivo y, no obstante ello, el Consejo la otorga. Hay que hacer notar que la misma norma habla de que existe “derecho a reclamar ante la Corte de Apelaciones de la resolución del Consejo”. Luego, en cuanto a la segunda excepción, esta dice relación con la legitimación. Así, mientras todos los órganos pueden reclamar por la decisión del Consejo cuando lo que se invoque es otra causal distinta a la del artículo 21, N°1, de la Ley N°20.285, no pueden hacerlo si la causal consiste en que la publicidad afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano.

DÉCIMO SÉPTIMO: 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. 50° y 51°).

A este respecto, cabe recordar que todas las causales de reserva o secreto establecidas en la Constitución Política tienen igual grado de relevancia, pues no existe al nivel de texto, ninguna jerarquía o elementos para poder determinar que algunas de ellas fueran consideradas de mayor relevancia por el constituyente.

DÉCIMO OCTAVO: De forma tal que la prohibición legal de recurrir judicialmente ante una decisión del Consejo para la Transparencia que ordena la entrega de información – cuando la causal invocada por el órgano es precisamente una de rango constitucional, como lo es la afectación del debido cumplimiento de sus funciones – resulta incongruente con el diseño constitucional del derecho de acceso a la información establecida en el artículo 8, inciso segundo de la Constitución.

Esta incongruencia se vuelve particularmente evidente en el caso concreto, donde tanto en el procedimiento administrativo como judicial el INE, ha afirmado que “[l]a elaboración y revisión de las bases de datos requeridas por el usuario, requiere una importante cantidad de horas-persona considerando que se deben aplicar distintas metodologías de innominación e indeterminación lo que, considerando la cantidad de datos que solicita la información requiere de meses de trabajo continuo de las personas que trabajan en el SDEA. Por lo anterior, y considerando la alta carga de trabajo actual, no se disponen de recursos para trabajar el requerimiento en el corto y mediano plazo. Desglosando las horas que los funcionarios del subdepartamento demandarían poder dar respuesta al requerimiento. En primer lugar, a partir de la base de datos nominada realizar tratamientos metodológicos para preparar la base de datos por distrito o sector censal la cual no vulnere la determinación ni nominación abordaría durante los dos primeros meses a dos funcionarios trabajando de forma continua por 3 horas diarias aproximadamente 240 horas, teniendo en cuenta la asignación de superficies y/o especies ganaderas de manera ponderada a los diversos sectores censales donde la UPA tuviese presencia. Una vez elaborada la base innominada e indeterminada se debe proceder a realizar cálculos comparativos con la documentación publicada dedicando a dos funcionarios durante un mes con 3 horas de trabajo continuo, que abarcaría alrededor de 120 horas. En total se estima tener a 2 funcionarios trabajando durante 3 meses para poder desarrollar el requerimiento solicitado.”, como consta a fojas 13 del expediente constitucional.

En tal contexto, resulta imprescindible restablecer el equilibrio entre la transparencia y las excepciones constitucionales, garantizando un espacio razonable para su revisión jurisdiccional.

b) Impugnabilidad de las decisiones del Consejo para la Transparencia

DÉCIMO NOVENO: 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 al profesor 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 “Administraciones Independientes”, “Agencias Independientes” o “Autoridades Independientes”, cuya referencia principal en el Derecho Comparado se encuentra en Estados Unidos y que “tiene un antecedente añejo en el Reino Unido a través de otros organismos similares como son los quangos (acrónimo anglosajón que reproduce los términos *quasiautónomus non gubernamental organizations*, es decir, organizaciones no gubernamentales casi autónomas) que son instituciones muy similares a las que nos estamos refiriendo y constituyen una manifestación de descentralización de lo administrativo, de descentralización funcional, de participación de los intereses o de lo social y que se colocan, también, en un nivel intermedio en lo que es un ámbito de dirección política y de responsabilidad política” (Rallo Lombarte, A. (2009) “Las Administraciones Independientes: una aproximación constitucional” en Pauner, C. y Tomás, B. (coord.) *Las Administraciones independientes*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 12).

En palabras del profesor Vergara, “[e]ste fenómeno de las AAI dice relación con la necesidad de contar con órganos administrativos autónomos o independientes,

en sectores clave de la organización o institucionalidad administrativa económica, cuya característica esencial sea, por una parte, la especialización y racionalidad técnica de sus decisiones y, por otra, su autonomía respecto de los gobiernos de turno. [...] la característica esencial de las AAI es la autonomía respecto del Gobierno, esto es, del Presidente de la República (dedicado a labores de política estricta) en la ordenación, regulación y toma de decisiones y destinos en materias que la sociedad entiende relevantes, en especial cuando es necesario tomar decisiones de alta racionalidad técnica (Vergara, A. (2017) Autoridades administrativas independientes (agencias): mito y realidad de un modelo conveniente para Chile, *Revista de Derecho Administrativo Económico*, N°25, p. 47 y 48).

A la luz de lo anterior, la ley entregó al Consejo para la Transparencia distinto tipo de potestades. A saber, potestades normativas, por ejemplo, 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).

VIGÉSIMO: Como se puede advertir, 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, el cual 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.”. Así también en 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”.

En este sentido, 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 segundo y 73 de la Constitución Política). 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.

VIGÉSIMO PRIMERO: Dentro del 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°)

VIGÉSIMO SEGUNDO: 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.

c) Naturaleza objetiva del reclamo de ilegalidad

VIGÉSIMO TERCERO: 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 con 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.

VIGÉSIMO CUARTO: En el escenario planteado, la norma impugnada se revela abusiva desde la perspectiva del Instituto Nacional de Estadísticas. Como puede apreciarse, la vía administrativa que se abre ante el Consejo 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.

VIGÉSIMO QUINTO: En efecto, no puede obviarse que INE al invocar la causal de afectación al funcionamiento del órgano para negar la información requerida, es el único ente que puede velar en esta instancia por dicho 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, 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 equívocos, toda vez que la margina de toda impugnación judicial, dejándola entonces exenta de control por tercero ajeno a las partes.

Por último, cabe precisar que el Tribunal Constitucional, al acoger este requerimiento, no concurre a la creación de una nueva instancia recursiva, inexistente en nuestro ordenamiento jurídico, sino que elimina la prohibición de recurrir a la administración en contra de las resoluciones del Consejo para la Transparencia ante los Tribunales Ordinarios mediante un recurso de reclamación de ilegalidad ya existente.

VIGÉSIMO SEXTO: 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 los artículos 8° y 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:

- I. QUE SE ACOGE PARCIALMENTE EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO, DECLARÁNDOSE LA INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 28 INCISO SEGUNDO DE LA LEY N° 20.285, SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, EN EL PROCESO CAUSA ROL N° CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO-267-2024, DE LA CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO. OFÍCIESE.
- II. QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO EN LA IMPUGNACIÓN A LOS ARTÍCULOS 5° Y 10 INCISO SEGUNDO DE LA LEY N° 20.285, SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. OFÍCIESE.
- III. ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.

DISIDENCIA

Las Ministras señoras NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA, Presidenta (s), CATALINA LAGOS TSCHORNE y MARCELA PEREDO ROJAS estuvieron por rechazar el requerimiento en la impugnación al artículo 28 inciso segundo de la Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública, atendiendo a las siguientes razones:

1°. Que, en cuanto a la impugnación del artículo 28 inciso segundo de la Ley N°20.285, la requirente sostiene que no existe una vía judicial abierta al Órgano de la Administración para cuestionar la decisión del Consejo para la Transparencia cuando se invoca la causal del número 1 del artículo 21 de la referida ley, razón por la cual, se vulnerarían los derechos a la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos,

a la defensa jurídica y al debido proceso legal, consagrados en el artículo 19 N° 3° (incisos primero, segundo y sexto) de la Carta Fundamental. Asimismo, sostiene que se infringe el artículo 8 de la Constitución, al subvalorarse una causal de reserva de la información, que no permite apertura un reclamo específico, a diferencia de lo que ocurre con las demás causales.

2°. Que cabe desechar desde ya la infracción al artículo 8 de la Constitución. El precepto establece cuatro causales de secreto o reserva, pero nada dice respecto a un supuesto imperativo constitucional de articular un contencioso-administrativo especial para cuestionar ante Tribunales las decisiones adoptadas por el órgano competente respecto a la publicidad de la información. La necesidad de establecer acciones para reclamar ante los Tribunales de las resoluciones desfavorables a los intereses de las personas se deriva de otros preceptos constitucionales, tal y como analizaremos a continuación, pero no del artículo 8, que omite pronunciarse a este respecto.

3°. Que siendo la resolución del Consejo para la Transparencia un acto administrativo, no una resolución judicial; y el reclamo ante la Corte de Apelaciones una acción judicial, no un recurso procesal, es inconducente referirse al “derecho al recurso”, sino que es procedente razonar de acuerdo a la garantía de protección judicial de los derechos. Sobre este punto, y más allá de las discusiones terminológicas (derecho a la acción, de acceso a la justicia o tribunales, tutela judicial efectiva, etc.) no hay dudas de la existencia de un derecho fundamental a la protección judicial de derechos, pues el artículo 19 N° 3 de la Carta Fundamental se refiere a “*La igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos*”, y en el ámbito de la actuación administrativa, el artículo 38 inciso segundo de la Carta Fundamental es claro al establecer que “*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*”.

4°. Que, sin embargo, lo alegado por el requirente es algo distinto. Sostiene que está impedido de impetrar un reclamo de ilegalidad específico ante la Corte de Apelaciones de Santiago cuando invoque una particular causal de reserva de la información, como es la contemplada en el N° 1 del artículo 21 de la Ley de Transparencia, y que consecuentemente ello sería atentatorio contra la tutela judicial efectiva. Planteado el asunto en estos términos, cuesta ver cuál es la cuestión constitucional, porque del hecho de que exista un derecho a la protección judicial, no se deriva el derecho a una acción contencioso-administrativa específica, con causales amplias de impugnación, y que deba ser necesariamente conocida por un Tribunal de alzada como es una Corte de Apelaciones.

De la lectura de los preceptos constitucionales transcritos aparece con claridad que es competencia del legislador regular el sistema de acciones contencioso-administrativas, lo que comprende, entre otras, el Tribunal competente, las causales

del reclamo, los titulares de la acción y las reglas de procedimiento. Estas reglas no son decididas por el afectado -tampoco por el Tribunal Constitucional- pues el artículo 76 supedita el deber de inexcusabilidad de los Tribunales a la reclamación de su intervención en forma legal y en negocios de su competencia, y entonces no hay un derecho a un pronunciamiento de fondo si es que el reclamo no se ajusta a las reglas de procesabilidad de la acción previamente definidas por el legislador

5°. Que el dilema planteado por el requirente no es de orden constitucional, sino que se mueve en el plano de las opciones legislativas del diseño de la justicia administrativa, en particular, con el establecimiento de Tribunales contencioso-administrativos con competencias específicas y con causales de reclamo que delimitan las acciones que allí pueden ejercerse. A propósito de la alegaciones planteadas por la requirente, surgen al menos tres cuestiones que evidencian que el presente requerimiento se mueve en el ámbito privativo del legislador: (i) el Tribunal especial no tiene competencia específica para un asunto que, por su conexión con la materia, sería esperable que la tuviera; (ii) el administrado desea plantear un reclamo por causales distintas a las expresamente contempladas por el legislador para el ejercicio de la acción especial; (iii) el acto es impugnado por quien no es titular de la acción que activa la jurisdicción especial, sino que por el ente público requerido de información.

6°. Que cualquiera sea la opinión que se tenga en relación con el mérito, conveniencia u oportunidad de ampliar las causales del reclamo especial de que se trata, lo cierto es que ello no configura un problema de constitucionalidad, sino de opciones de política legislativa. En efecto, estas opciones podrán parecernos más o menos adecuadas, pero ello no habilita a esta Magistratura a intervenir, considerando que la inaplicabilidad es un mecanismo inidóneo para ampliar las causales que habilitan el ejercicio de la acción en un proceso contencioso-administrativo especial atendido su carácter supresivo.

7°. 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 con el objeto de garantizar el principio de publicidad de la información en poder del Estado y el derecho de acceso a la información pública de parte de los administrados, consagrados en el artículo 8 constitucional y en los artículos 5 inciso segundo y 10 inciso segundo de la citada Ley. En efecto, fue promulgada con posterioridad 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, titular del proyecto, por parte de la administración -puntualmente el Comité de Inversiones Extranjeras- a los ciudadanos solicitantes. Con posterioridad, 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 satisfacer: “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).

8°. Que la lógica del diseño legislativo responde a hacer efectivo el derecho de acceso a la información bajo el control del Estado y, en tal sentido, la garantía de protección judicial que se denuncia como vulnerada exigirá un escrutinio mayor si tales alegaciones son planteadas por un ciudadano ante la negativa de acceso a la información que se pretende pública por el órgano encargado de proveerla. En este caso se da la situación inversa, pues es un Órgano del Estado quien pretende tutela judicial para impugnar la decisión de entregar información pública, que obra en su poder, emanada del órgano competente. En efecto, el artículo 28 N° 2 inciso segundo de la Ley N°20.285, niega la posibilidad de reclamar de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones, cuando la causal sea la que arguyó la requirente, esto es 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*”.

9°. Que no pasa inadvertido que valerse de la única causal que no permite reclamar de ilegalidad es una decisión del sujeto requerido de información. Si se estimaba que la entrega de dicha información podía afectar derechos de terceros, debió haber esgrimido la causal del numeral 2° del artículo 21, a efectos de dotar de la debida fundamentación al acto administrativo impugnado por el requirente de información y, consecuentemente, contando con las instancias judiciales que ahora echa de menos. Por otra parte, si la publicidad de esta información puede frustrar los objetivos institucionales, lo que corresponde es que tal cuestión sea establecida por

una ley de quórum calificado, como lo exige el artículo 8 inc. 2° de la Constitución, sin que corresponda que los Órganos de la Administración del Estado resuelva tal cuestión a través de una interpretación extensiva de las causales de reserva de la Ley 20.285, aún si la omisión legislativa pudiere ser manifiesta y carente de justificación.

10°. Que debe recordarse que el reclamo de ilegalidad del artículo 28 de la Ley 20.285, no es de revisión plena. En efecto, habilita a controlar aquello que se discutió ante el Consejo para la Transparencia, salvo en el caso ya referido de la causal del artículo 21 N° 1 del mismo cuerpo legal, toda vez que los argumentos que se esgrimen para denegar la información son de orden burocrático y de discrecionalidad del órgano público. La cuestión, entonces, se restringe a determinar si es inconstitucional que el legislador haya restringido la discusión ante la Corte de Apelaciones por la específica causal invocada.

11°. 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 sistémicamente y atendiendo a las especificidades de la institución jurídica analizada y a los valores constitucionales que se busque expresar con ella. Así lo ha consignado esta magistratura, al concluir que *“... la exigencia constitucional del derecho al recurso como componente del debido proceso, depende de múltiples circunstancias sistémicas y de contexto procesal, o incluso concretas, y no configura un requisito de validez del juicio per se”* (STC Rol N° 2723-14-INA, c. 11). Asimismo, 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°12569-21-INA, c. 12). Así las cosas, el mero hecho de negar la procedencia de una acción no implica de por sí una vulneración al debido proceso.

12°. Que la circunstancia de que la causal que se invoca no sea objeto de control judicial, no exime al órgano administrativo, en este caso del Consejo de la Transparencia, de la obligación legal que impone el deber de motivación de las decisiones administrativas, de conformidad con los artículos 11, 16 y 41, incisos cuarto y sexto, de la Ley 19.880. Así lo ha dispuesto la Contraloría General de la República, precisando los alcances de la normativa citada señalando *“[...] que los actos administrativos terminales deberán ser fundados, debiendo por tanto la autoridad que los dicta expresar los razonamientos y antecedentes conforme a los cuales ha adoptado su decisión”* (Dictamen 52.317/2013). En este contexto, la discusión respecto al debido proceso requiere tener en consideración la aplicación supletoria de la Ley 19.880 que consagra las bases del procedimiento administrativo y que instaure mecanismos de reclamación de los vicios de que pueda adolecer un procedimiento administrativo de lo que deriva su invalidación, de modo que como ha sido dirimido por el órgano contralor *“[...] ante un acto administrativo que adolece de un vicio que afecta un requisito esencial del mismo -*

como es la motivación-, de conformidad con lo previsto en el artículo 6° de la Constitución y los artículos 13 y 53 de la Ley 19.880, de Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen a los Actos de los órganos de la Administración del Estado, procede que la autoridad que lo emitió disponga de su invalidación” (Dictamen N° 56.391/2008).

13°. Que, en consecuencia, se hace necesario para determinar si se trata de un diseño legislativo inconstitucional analizar en el caso concreto los elementos que componen la norma y que configuran en su integridad el diseño institucional que se cuestiona en sede constitucional. Esto implica revisar: el sujeto a quien se le niega el acceso al control judicial; la causal; y, la aplicación del Procedimiento Administrativo como procedimiento supletorio de invalidación. Como ya se dijo, en materia de acceso a la información pública, no es lo mismo analizar la garantía de protección judicial desde el punto de vista del ciudadano que desde el punto de vista de un Órgano del Estado. En efecto, al hablar del sujeto al que se le niega el acceso a la jurisdicción 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 1º, inciso 1º, 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).*

14°. 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). En fallos anteriores el Tribunal Constitucional, citando la doctrina nacional, ha relevado “que la titularidad de derechos fundamentales por personas jurídicas sólo es posible en tanto exista una posibilidad de otorgarla y una justificación particular” (STC 2381-12-INA, c. 23). De modo que es una prerrogativa excepcional que requiere de una justificación que “la hace admisible cuando la naturaleza del derecho o interés tutelado lo justifique” (STC 2381-12-INA, c. 21).

15°. 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 constituye un derecho fundamental implícito en la garantía establecida en el artículo 19 N° 12 de la CPE y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, todos los cuales “establecen un derecho positivo a buscar y recibir información” (caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, sentencia de fecha 19 de septiembre de 2006, párrafo 76). En efecto, a la luz de lo dispuesto en el artículo 5 inciso 2 de la Carta Fundamental, cabe tener en consideración la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en relación al alcance del artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, donde pronunciándose respecto a las obligaciones del Estado de Chile ha establecido que “el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión comprende ‘no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole’” (caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, sentencia de fecha 19 de septiembre de 2006, párrafo 76). En consecuencia, la cuestión se traduce en la determinación de si es inconstitucional que una de las causales de exclusión de entrega de información bajo control del Estado no acceda a control judicial inmediato a favor de la administración, en otras palabras, si esa norma produce efectos que puedan ser calificados de inconstitucionales en el caso particular.

16°. Que, el artículo 13.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos “permite que se realicen restricciones necesarias 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” (caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, sentencia de fecha 19 de septiembre de 2006, párrafo 90). Debiendo, “las restricciones que se impongan [...] ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo” (caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, sentencia de fecha 19 de septiembre de 2006, párrafo 91). “La restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho” (caso Claude Reyes y otros Vs.

Chile, sentencia de fecha 19 de septiembre de 2006, párrafo 92). Finalmente, la Corte IDH *“observa que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones”* (caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, sentencia de fecha 19 de septiembre de 2006, párrafo 93. En el mismo sentido, Caso Palamara Iribarne. Sentencia de 22 de noviembre de 2005, párrafo 85).

17°. Que, en cuanto a la causal, se debe tener presente que no es relevante para el análisis constitucional el hecho —que consta en el expediente y que se enuncia en el mismo requerimiento— 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 constitucionales destinados a garantizar el ejercicio del derecho subjetivo de las personas a buscar y recibir información y ponderar los límites tolerables en un Estado democrático. 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 ecuaníme 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 como principio general y su reserva en los casos que corresponda, interés constitucionalmente protegido y erigido como base de la institucionalidad por el artículo 8 de nuestra Carta Fundamental.

18°. 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. En ese sentido se ha dicho por esta magistratura 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, voto por rechazar, c.4°).

En ese mismo voto se señaló 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). Esta fue la posición de organizaciones que fueron oídas en el debate parlamentario: *"respecto de las causales de secreto o reserva, estimaron que la publicidad debe ser capaz de ocasionar un daño presente, probable y específico a alguno de los derechos, intereses y valores mencionados en el artículo 21, razón por la que creían que al denegar la información, la autoridad deberá justificar la causal que invoque."*

En lo que se refiere a la causal del número 1, es decir, la afectación grave de las funciones del órgano, la estimaban una causal genérica y muy abierta, que sería conveniente precisar, desglosando los diversos intereses que podrían resultar afectados. Así, en el caso de la aplicación de una ley, la reserva podría fundarse en la afectación grave de las funciones de prevención, control, vigilancia, investigación y persecución de crímenes o delitos [...]" (ibid., p. 129).

19°. Que, como puede apreciarse del debate legislativo, al abordarse la causal del numeral 1 del artículo 21 de la Ley de Transparencia, sólo se instó por corregir su falta de densidad normativa. En cuanto al reclamo ante la Corte de Apelaciones, este fue abordado desde el punto de vista del peticionario ante la negativa a la entrega de la información, en cambio, tratándose de los órganos de la Administración del Estado, se consideró inicialmente la posibilidad de reclamar únicamente en los casos en que la denegación se hubiere fundado en las causales de los números 3, 4 y 5 del artículo 21. Sin embargo, *"[l]os representantes del Ejecutivo argumentaron que también debería admitirse la posibilidad de apelar por la causal que se refiere a la afectación de los derechos de las personas, contenida en el número 2, opinión que la Comisión acogió"* (Historia de la Ley N°20.285, Biblioteca del Congreso Nacional, p. 150). Vale decir, no se consideró en el debate legislativo la posibilidad de discutir en sede judicial la causal del N° 1, por el contrario, el debate partió de la base de que podrían reclamarse por la vía judicial sólo alguna de las causales (3, 4 y 5) y posteriormente la del número 2.

20°. Que este diseño legislativo es razonable, ya que la Constitución no asegura que toda decisión de la Administración deba ser controlable por la judicatura a través de un reclamo especial, ello sin perjuicio de la aplicación supletoria de la Ley 19.880 en la eventualidad de una falta de motivación del acto administrativo terminal a efectos de viciar la legalidad de este. En este caso, el que el legislador excluya una causa legal para impugnar en sede judicial la decisión del ente administrativo que debe velar por la publicidad y transparencia de los actos públicos (Consejo para la Transparencia), dadas las características del sujeto requerido de información y la

razón que se esgrime para denegar lo solicitado, ello impide que se llegue a una convicción tal que permita declarar la inconstitucionalidad del precepto que se impugna en esta acción de inaplicabilidad, esto es, una contradicción directa con la Constitución, más aún si implicaría hacerlo en abstracto, ya que el requirente no exhibe ninguna particularidad del caso concreto que refuerce la idea de inconstitucionalidad.

21°. Que, finalmente, conviene resaltar que tanto el artículo 19 N° 3 como 38 inciso segundo de la Constitución contemplan la garantía de protección judicial para la tutela de “derechos”. Del mismo modo, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que *“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 presente Convención...”*. Más allá del debate acerca de la titularidad de derechos fundamentales, a la que nos hemos referido, en este caso la requirente no ha invocado ningún derecho, propio o ajeno, que pudiera ser afectado y que requiera de la tutela judicial que reclama, sino sólo ha hecho referencia a su rol institucional.

En otros términos, la requirente no busca acceder a los tribunales para la protección de derechos, sino sólo para cuestionar la legalidad de un acto administrativo que podría interferir con el cumplimiento de sus propias funciones. Tal pretensión se aleja del contenido de la garantía de protección judicial, al punto tal que la controversia bien puede ser resuelta en otra sede, como el órgano contralor, el que, de acuerdo con el artículo 98 de la Constitución, ejerce el control de la legalidad de los actos de la Administración.

22°. Que lo dicho en el considerando precedente permite descartar cualquier vulneración a la garantía de igualdad ante la ley respecto de la requirente. Dicho órgano no puede pretender encontrarse en idéntica posición que un administrado, menos cuando se trata del derecho de acceso a la información, puesto que tal derecho -y aquí si cabe hablar de titularidad sin vacilaciones- le pertenece a los ciudadanos y no al Estado, este último y sus órganos, en cambio, están obligados a respetarlo y garantizarlo (caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, sentencia de fecha 19 de septiembre de 2006, párrafo 128).

Entonces, cualquier persona que estime lesionado su derecho a acceder a la información pública puede acudir a los tribunales que le señale la ley (art. 19 N° 3 y 38 inc. 2° de la Constitución). La situación inversa no es posible, pues no hay un “derecho” del Estado y de sus órganos a negarse a entregar información, sino sólo un deber de reserva cuando concurra una causal establecida en una Ley de quórum calificado, en los casos que la Constitución lo autoriza, razón por la cual no se divisa qué “derecho” busca proteger la administración mediante la interposición de un reclamo jurisdiccional que se funda en la invocación de la causal de reserva del numeral 1° del artículo 21 de la Ley 20.285.

23°. Que la circunstancia de que se contemple un reclamo jurisdiccional para el administrado y no para la administración se justifica en el hecho de que es el primero el que invoca un derecho que debe ser respetado y garantizado por el segundo. La administración, en cambio, por mucho que alegue ser titular del “derecho” a la “igual protección en el ejercicio de sus derechos”, no ha demostrado, ni siquiera invocado, un derecho sustantivo propio cuya justiciabilidad se imponga constitucionalmente.

24°. Que, por lo razonado previamente, el requerimiento debió ser rechazado.

PREVENCIÓN

La Ministra señora MARCELA PEREDO ROJAS previene que concurre al rechazo del requerimiento, únicamente por las siguientes consideraciones:

1°. Que esta Ministra considera que, para resolver un requerimiento de inaplicabilidad, los jueces constitucionales deben tener presente las disposiciones de la Carta Fundamental que regulan la materia relacionada a los preceptos impugnados en autos, pues ella otorga el marco jurídico constitucional aplicable para el caso concreto sometido al conocimiento de esta Magistratura. Así, se debe realizar una subsunción de la normativa que la requirente pretende inaplicar en la regulación fundamental de la materia, para determinar la conformidad o disconformidad de la primera respecto de la segunda.

Para realizar dicho examen, primero se debe tener presente que los preceptos impugnados en autos corresponden a los artículos 5°; 10, inciso segundo; y, 28, inciso segundo, de la Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública

El artículo 5° de la Ley N°20.285, establece 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”.

Por su parte, el artículo 10, inciso segundo, de la Ley N°20.285, señala que *“El acceso a la información comprende 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”.*

Por último, el inciso segundo del artículo 28 de la Ley N°20.285 establece 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”*.

Por lo tanto, de la mera lectura de las normas que la requirente busca inaplicar, es evidente que ella se relaciona con las disposiciones constitucionales que regulan el acceso a la información y el mandato constitucional de publicidad que rige a todos los órganos de la Administración del Estado. Así, para resolver esta cuestión de inaplicabilidad, se debe tener presente la regulación constitucional sobre esta materia; esto es, el mandato constitucional que rige este principio y es norma básica del Estado constitucional y democrático de derecho.

2°. Que existen múltiples disposiciones de la Carta Fundamental que se relacionan con el derecho de acceso a la información pública y los deberes de transparencia y publicidad que rigen a los órganos de la Administración del Estado. Primero, debemos mencionar que el artículo 8°, inciso segundo, de la Constitución establece que *“Son públicos los actos y resoluciones de los 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”*.

Dicha disposición fue agregada a nuestra Carta Fundamental a través de la reforma constitucional del 2005, y consagra los deberes de publicidad y transparencia, pues establece que la regla general en el ordenamiento jurídico chileno es la publicidad de los actos y las resoluciones de los órganos del Estado, y de sus fundamentos y procedimientos. La excepción, por lo tanto, es que alguno de los elementos mencionados esté sujeto a secreto o reserva, la cual debe ser consagrada formalmente por una ley de quórum calificado y sólo puede operar de forma restrictiva, en base a alguna de las causales constitucionales señaladas taxativamente en el artículo 8°, inciso segundo, de la Carta Fundamental.

En este sentido, la doctrina ha señalado que la transparencia corresponde a *“la visibilidad de aquellas conductas, rasgo que pugna con la opacidad el ocultamiento y la manipulación de datos o informaciones que dejan a los ciudadanos ignorantes o, como mínimo, insuficientemente enterados de las decisiones públicas, sea o no que los afecten de modo directo y concreto o individual”*; por su parte, la doctrina ha señalado que la publicidad debe ser entendida como *“la difusión abierta al público de los actos referidos”* y que *“constituye la regla general y así se declara en el artículo 8° inciso 2°, con cualidad imperativa”* (CEA EGAÑA, José Luis (2015): Derecho constitucional chileno. Tomo I. Santiago, Ediciones UC, tercera edición actualizada, p. 323).

En base a esta disposición constitucional, se generan al menos dos mecanismos para acceder a la información pública: la **transparencia activa**, en virtud de la cual es obligación de los órganos del Estado mantener disponible permanentemente, en

formato electrónico, la información pública relevante; y la **transparencia pasiva**, la cual se concreta a través de la Ley N°20.285, al permitir que los particulares soliciten el acceso a información pública en posesión de los órganos del Estado, con la obligación de entrega, salvo en los casos excepcionales prescritos por la Constitución y las leyes de datos sensibles u otros derivados del derecho a la vida privada, derecho asegurado a todas las personas en el artículo 19 N°4 de la Constitución.

Así, es indudable que del artículo 8° inciso segundo de la Carta Fundamental consagra el derecho al acceso de la información pública, al consagrar un mandato de publicidad, pues dicho imperativo, en la práctica, no podría realizarse efectivamente si los particulares no tuvieran la posibilidad real de solicitar al Estado el acceso a la información que les interese.

3°. Que, no obstante lo señalado previamente, el derecho de acceso a la información pública no solamente tiene su sustento normativo en el artículo 8° inciso segundo de la Constitución, sino que también se vincula esencialmente con otras disposiciones fundamentales, ya que el principio de transparencia es una garantía democrática para la protección del derecho al acceso de la información pública.

En esta línea, es claro que el derecho al acceso a la información y el mandato de publicidad se relacionan con el artículo 4° de la Carta Fundamental, el cual establece que *“Chile es una república democrática”*. Esto debido a que, **para que exista una verdadera democracia, es esencial que exista la posibilidad real y efectiva de acceder “a la información que, en un sentido amplio, se encuentra en poder de los órganos estatales”**, ya que dicho acceso, de acuerdo a la doctrina, *“conduce a un mayor y más efectivo control del poder, da contenido al disminuido concepto de “ciudadanía” y permite el más pleno ejercicio de una serie de derechos de las personas frente al Estado”* (DÍAZ DE VALDÉS JULIÁ, José Manuel (2008): El derecho de acceso a la información pública: su reconocimiento por el Tribunal Constitucional. Sentencias destacadas 2007, Libertad y Desarrollo, primera edición, p. 62).

Lo anterior ha sido reconocido por la jurisprudencia de esta Magistratura, al sostener que el propósito del mandato de publicidad contenido en la Constitución *“es garantizar un régimen republicano democrático; además, que se garantice el control del poder, obligando a las autoridades a responder a la sociedad de 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 Rol N°2.153, c.15°).

En efecto, la protección del ejercicio del derecho al acceso a la información pública es indispensable para que exista una democracia; pues es sumamente eficiente como una forma de controlar el poder del Estado, al ser un mecanismo a través del cual los ciudadanos modernos podemos ejercer *accountability*. Esto, debido a que es *“un hecho que impone la realidad, que la naturaleza humana tiende a ser más prudente y recatada si sabe que sus actos serán conocidos. En general, esto puede ser positivo”* (STC Rol N°2.153, c.19°) (sin perjuicio de que la publicidad de la información pública, a su vez,

podría limitar la franqueza en las deliberaciones y/u otras instancias dentro de los órganos del Estado).

4°. Que el mandato de publicidad constitucional y el derecho al acceso a la información pública, además, se relacionan con el artículo 19 N°12 de la Carta Fundamental, el cual, en lo pertinente, asegura a todas las personas *“La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la ley, la que deberá ser de quórum calificado”*.

En efecto, tal como lo ha explicado esta Magistratura en su jurisprudencia, el artículo 19 N°12 se relaciona íntimamente con el mandato de publicidad de la información pública y el derecho de acceso a ella, pues *“el derecho a acceder a las informaciones que obran en poder de los órganos del Estado forma parte de la libertad de expresión que, entre nosotros, se encuentra consagrada en el artículo 19 N° 12 de la Carta Fundamental”* (STC Rol N°634); ya que *“la libertad de informar incluye el derecho a recibir información”* (STC Rol N°226).

5°. Que, de todo lo expuesto hasta este punto, podemos concluir que la Constitución consagra un mandato, imperativo y amplio, de publicidad respecto a la información pública; y que, además, ella garantiza el derecho que tienen los particulares a acceder a ella, el cual se concretiza y desarrolla legalmente a través de la Ley N°20.285.

En efecto, tanto dicha ley como la reforma constitucional del año 2005, que incorporó el actual inciso segundo del artículo 8° a la Constitución, se dictaron *“observando una saludable tendencia constitucional y legislativa en orden a incorporar expresamente a los respectivos ordenamientos jurídicos los principios de transparencia y publicidad y garantizar, en concordancia con los mismos, el derecho de acceso a la información pública”* (p.29). Así, ambas vinieron a cumplir un rol esencial en nuestro ordenamiento jurídico, puesto que, previa a su entrada en vigencia *“a pesar de que la doctrina publicista abogaba por la transparencia y publicidad, en la práctica la regla general venía dada por el secretismo”* (ASTUDILLO MUÑOZ, Jorge Luis (2019): El derecho de acceso a la información pública e el sistema jurídico chileno. Explicación de la Ley N°20.285 y análisis jurisprudencial. Santiago, RIL Editores, primera edición).

No obstante todo lo señalado, es pertinente aclarar que el hecho de que la Carta Fundamental consagre un mandato amplio de publicidad no significa que toda información pública deba o pueda ser conocida por los particulares. En efecto, el derecho al acceso a la información pública no es absoluto, pues es la misma Constitución ha considerado lícito y ha permitido que cierta información sea reservada o secreta cuando su publicidad afectare: el debido cumplimiento de las funciones de los órganos del Estado, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o e interés nacional; pues estas son las cuatro causales taxativas de secreto o reserva que contempla la Carta Fundamental en el artículo 8° inciso segundo.

Así, la posibilidad de que cierta información pública esté sujeta a secreto o reserva, en abstracto, no es reprochable, tal como lo ha señalado esta Magistratura al sostener que *“el carácter reservado o secreto de un asunto no es algo en sí mismo perverso, reprochable o susceptible de sospecha”* (STC Rol N°2.153, c. 20); pues es la misma Constitución la que permite esta situación. Sin embargo, no debe olvidarse que, en materia de información pública, la regla general es su publicidad y la excepción su secreto o reserva.

6°. Que, habiendo revisado brevemente las generalidades del mandato constitucional de publicidad de la información pública y el derecho de los particulares de acceder a ella, es atingente considerar las particularidades del caso concreto sometido a la decisión de esta Magistratura.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que la parte requirente corresponde a un órgano del Estado, al cual un particular le ha solicitado el acceso a cierta información; solicitud de la cual fue rechazada por el primero invocando la causal de secreto o reserva contenida en el artículo 21 N°1 de la Ley N°20.285. Dicho artículo, en lo pertinente, establece que podrá denegarse total o parcialmente el acceso a la información *“Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido”*.

El solicitante impugnó la decisión que le denegó el acceso a la información ante el Consejo para la Transparencia, el cual resolvió que el órgano del Estado requerido debía entregar la información solicitada.

Como la decisión del Consejo para la Transparencia es desfavorable y contraria a lo decidido previamente por la parte requirente, ella reclamó de ilegalidad la decisión del Consejo ante la Corte de Apelaciones respectiva, juicio el cual corresponde a la gestión pendiente invocada en el requerimiento. Sin embargo, la parte requirente teme que su reclamo de ilegalidad sea rechazado en virtud del artículo 28 inciso segundo de la Ley N°20.285 (el precepto impugnado en autos), pues esta última norma establece que los órganos de la Administración del Estado no tendrán derecho a reclamar de la resolución de Consejo que otorgue el acceso a la información que el órgano hubiere denegado en virtud de la causal de secreto o reserva contenida en el artículo 21 N°1 de la misma ley.

Así, el aparente conflicto de constitucionalidad planteado por la parte requirente estaría fundando en que, por una parte, en que los artículos 5°; 10, inciso segundo; todos de la Ley N°20.285, serían contrarios al artículo 8°, inciso segundo de la Constitución. Desde ya, dicha impugnación debe ser desechada, por cuanto aquellos preceptos impugnados son conformes a la Carta Fundamental, ya que concretizan el mandato de publicidad que el constituyente ha establecido en la Ley Fundamental.

Por otro lado, de acuerdo a la requirente, existiría un segundo conflicto de constitucionalidad, que se concretaría, supuestamente, por la aplicación del artículo

28, inciso segundo de la Ley N°20.285. Esto, pues, dicha disposición privaría al órgano del Estado requirente en autos de la posibilidad de reclamar de ilegalidad la decisión del Consejo para la Transparencia que ordena entregar la información, solamente porque habría fundado su decisión de negar el acceso a la misma en que su publicidad afectaría el debido cumplimiento de sus funciones.

7°. Que para resolver este requerimiento de inaplicabilidad, por tanto, es indispensable tener en cuenta que, en la práctica, cuando un órgano del Estado recibe una solicitud de acceso a la información planteada por un particular, **es el mismo órgano quien libremente decide cuándo denegar la información solicitada y en base a qué causal de secreto o reserva**; claramente en conocimiento de que, si decide fundar su decisión en la supuesta afectación del debido cumplimiento de sus funciones, no tendrá la posibilidad de reclamar la de ilegalidad la resolución del Consejo para la Transparencia que ordene la entrega de la información.

Así, la parte requirente ha podido fundar su decisión de denegar la información en cualquiera de las otras causales de secreto o reserva que contempla el ordenamiento jurídico y, a pesar de ello, ha decidido motivar su actuar en la causal contenida en el artículo 21 N°1 de la Ley N°20.285. En efecto, el órgano de la Administración podría haber invocado la afectación de los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional, sin que se hubiese limitado su posibilidad de reclamar de ilegalidad el pronunciamiento emitido por el Consejo para la Transparencia ante la Corte de Apelaciones respectiva. Por lo tanto, es ineludible concluir que **ha sido la misma parte requirente quien libremente ha optado por invocar, dentro de su competencia, conforme a los artículos 6° y 7° de la Constitución, la causal de reserva que impide el ejercicio del reclamo de ilegalidad.**

8°. Que, de todo lo expuesto, es ineludible concluir que la aplicación del artículo 28, inciso segundo, de la Ley N°20.285, es razonable, en este caso concreto, puesto que ellos buscan proteger el mandato de publicidad respecto a la información pública y el ejercicio de derecho al acceso a la misma, lo cual se desprende claramente de la historia fidedigna de la Ley N°20.285.

En efecto, en dicha historia de ley, se mencionó que la causal de secreto o reserva fundada en que la publicidad de la información afectaría el cumplimiento de las funciones del órgano requerido era normalmente la razón por la cual la Administración tendía a no entregar la información solicitada por particulares, y que *“se trataba de un criterio que había demostrado ser constitutivo de reales barreras al acceso a la información pública en muchos países”* (Historia de la Ley N°20.285, sobre acceso a la información pública. Informe de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, fechado al 8 de mayo de 2007).

Es por esto que la limitación impuesta por el artículo 28, inciso segundo, de la Ley N°20.285 es razonable y adecuada, pues, tal como lo han sostenido ciertos Ministros de esta Magistratura *“al no hacer justiciable esta última causal (del art. 21 N°1 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 de 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” (Disidencia, STC Rol N°2.997, c.4).

9°. Que por todo lo expuesto previamente, esta Ministra se ha formado la convicción de que **la aplicación de los preceptos impugnados en la gestión pendiente, en este caso concreto, no genera efectos contrarios a la Constitución, pues su aplicación resulta acorde al mandato de publicidad de la información pública contenido en la Carta Fundamental y a la protección del ejercicio del derecho de acceso a la información pública.** Por lo tanto, el requerimiento deducido a fojas 1 debe ser desestimado.

Redactó la sentencia la Ministra señora ALEJANDRA PRECHT RORRIS. La disidencia fue escrita por la Ministra señora NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA.

La prevención fue redactada por la Ministra señora MARCELA PEREDO ROJAS.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 15.540-24-INA

Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida
Fecha: 14/06/2025

María Pía Silva Gallinato
Fecha: 12/06/2025

Miguel Angel Fernández González
Fecha: 13/06/2025

Raúl Eduardo Mera Muñoz
Fecha: 12/06/2025

Catalina Adriana Lagos Tschorne
Fecha: 17/06/2025

Héctor Antonio Mery Romero
Fecha: 12/06/2025

Marcela Inés Peredo Rojas
Fecha: 12/06/2025

Alejandra Precht Rorris
Fecha: 12/06/2025

Mario René Gómez Montoya
Fecha: 13/06/2025

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta Subrogante, Ministra señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, y por sus Ministros señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Raúl Eduardo Mera Muñoz, señora Catalina Adriana Lagos Tschorne, señor Héctor Mery Romero, señora Marcela Inés Peredo Rojas, señora Alejandra Precht Rorris y señor Mario René Gómez Montoya.

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

María Angélica Barriga Meza
Fecha: 18/06/2025



4340EF78-4F35-4D5E-B354-9A424EA9508D

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.