



2023

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

---

**Sentencia**

**Rol 14.013-2023**

[23 de noviembre de 2023]

---

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° 666-2022, (CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO),  
SEGUIDO ANTE EL CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO, EN  
CONOCIMIENTO DE LA CORTE SUPREMA BAJO EL ROL N° 19.713-2023

**VISTOS:**

Con fecha 1 de febrero de 2023, el Instituto Nacional de Estadísticas ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 5°; 10° inciso segundo; y 28 inciso segundo, de la Ley N° 20.285, para que ello incida en el proceso Rol N° 666-2022 (Contencioso-Administrativo), seguido ante la Corte de Apelaciones de Santiago, y en Rol N° 19.713-2023 de la Corte Suprema.

**Preceptos legales cuya aplicación se impugna**

El texto de los preceptos impugnados dispone lo siguiente:

***“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 el señor Carlos Alonso Morales solicitó al Instituto Nacional de Estadísticas (INE) la siguiente información: “[...] Conocer el detalle de todos los pilotos o pruebas que el INE ha realizado para el Censo 2022 (2023 y ahora 2024). La localidad donde se realizó: sector, comuna o región, la cantidad de personas, en qué consistían esos pilotos. Además de conocer los resultados que se lograron”.

Por medio de Resolución Exenta N° 1087, de 22 de julio de 2022, el INE accedió parcialmente a la solicitud de acceso a la información indicada. Se denegó la parte relativa a los resultados de los pilotos realizados, aplicando causal de reserva del artículo 21, N° 1, letra b), de la Ley N° 20.285, con relación al artículo 7° N° 1, letra b), del Reglamento de la Ley de Transparencia. Esto, por cuanto, indican que el conocimiento de los resultados previos de las pruebas de etapas preliminares puede inducir a error por el requirente y su interpretación generar vicios en el proceso, cuyas consecuencias podrían perjudicar la toma de decisiones futuras.

El solicitante de información presentó amparo ante el Consejo para la Transparencia, tramitándose bajo el Rol C-6765-2022. Con fecha 29 de noviembre de 2022, se resuelve acoger totalmente el amparo y se ordena al INE entregar: “[...] La información relativa al detalle de todos los pilotos que [...] ha realizado para el Censo de Población y Vivienda 2024, [...] y resultados de dichos pilotos, al tenor de lo señalado en el N° 1 de lo expositivo, advirtiendo, si lo estima pertinente, la falta de validez o de confiabilidad de la información entregada, a fin que potenciales usuarios de aquella adopten las precauciones y resguardo necesarios, atendido su carácter no oficial. Además, deberá abstenerse de proporcionar cualquier antecedente que permita la identificación de las personas que comprende la información que se ordena entregar, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 2°, letra f), y 10 de la ley N° 19.628, sobre protección de la vida privada [...]”.

En contra de esta decisión, el órgano requirente reclama de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones de Santiago, el que fue declarado inadmisibile según resolución



de 27 de enero de 2023. En contra de esta resolución, el INE interpone recurso de reposición, el que fue rechazado por decisión de 9 de febrero del mismo año. A la vez, se presentó recurso de queja ante la Corte Suprema el día 15 de febrero, el que se encuentra en tramitación bajo el Rol 19.713-2023.

Al fundar el **conflicto constitucional**, la parte requirente analiza el principio de juridicidad. Alega que con la aplicación de los preceptos impugnados se entregarían resultados de la prueba piloto del censo de población y vivienda, vulnerando el art. 2º letra c) de la Ley N° 17.374, orgánica del INE, que le ordena a este organismo *“levantar los censos oficiales, en conformidad a las recomendaciones internacionales”*. Y una de las recomendaciones de Naciones Unidas es que la publicidad e información del censo esté estrechamente sincronizada con otras actividades censales, y no se inicie con excesiva anticipación a la fecha prevista para el comienzo del empadronamiento.

Por ello, la publicidad de la información solicitada implicaría que el INE termine exorbitando sus atribuciones, actuando fuera del marco normativo y sobrepasando su esfera de competencia.

Sobre el principio de publicidad, expresa que los antecedentes que forman parte de la preparación técnica y estratégica del proyecto Censo de Población y Vivienda y, en particular, los hallazgos surgidos en los operativos de prueba son antecedentes que inciden en dicho proceso y en la construcción del cuestionario censal.

Estos antecedentes constituyen información previa e indispensable para adoptar las decisiones técnicas que se plasmarán en dicho instrumento, razón por la cual no podrían ser socializados en profundidad, no sólo por la confusión que puede generar en la población manejar diferentes versiones, sino debido a que están sujetos a potenciales ajustes en cuanto a plazos y metodología durante su elaboración y a que es responsabilidad del INE cumplir con las recomendaciones internacionales en torno a la difusión de los censos. Por ello la causal de reserva o secreto invocada se encontraría justificada.

Añade que la publicidad de aquellos antecedentes y ponderaciones previas que se realizan antes de concluido el proceso, y de las fechas determinadas para su conclusión y divulgación pública y universal, podrían no sólo mermar el proceso mismo, sino arriesgar de manera cierta y probable, la toma de decisiones por parte de la autoridad.

Al fundar el conflicto constitucional en torno al artículo 28 inciso segundo de la Ley N° 20.285, refiere que el impedimento que le asiste a la requirente de impugnar judicialmente de una resolución del Consejo para la Transparencia, basado en que la denegación de acceso a información se fundó en el artículo 21 N° 1 de la Ley N° 20.285, atenta contra la igual protección de la ley y el debido proceso (artículo 19 N° 3, de la Constitución).

La limitación recursiva, para el caso en que los órganos de la Administración denieguen el acceso de información fundado en causal de reserva o secreto del artículo 21 N° 1 de la Ley N° 20.285, vulneraría el principio de igual protección y el debido proceso, ya que realizaría una diferencia arbitraria ante la posibilidad de recurrir que poseen los particulares y los órganos de la Administración. Esta infracción sería de dos maneras: la primera, a través de la distinción entre los posibles sujetos activos del reclamo; la segunda, cuando se establece una diferencia



entre las causales de reserva o secreto de fondo que se pueden esgrimir para su interposición, distinción que no tendría asidero jurídico.

### **Tramitación**

**El requerimiento fue acogido a trámite** por la Primera Sala, a fojas 23, con fecha 8 de febrero de 2023, otorgándose la solicitud de suspensión del procedimiento.

**Posteriormente, el requerimiento fue declarado admisible** a fojas 178, por resolución de 10 de marzo del mismo año, confiriéndose traslado de fondo a todas las partes de la gestión judicial en la que incide el requerimiento y se dispuso ponerlo en conocimiento de S.E. el Presidente de la República, del H. Senado y de la H. Cámara de Diputadas y Diputados, enviándoles copia del mismo y de la resolución respectiva, para que en un plazo de veinte días pudieran formular observaciones y presentar antecedentes.

**En presentación de 27 de marzo de 2023, la parte del Consejo para la Transparencia evacúa traslado y solicita el rechazo** del requerimiento.

Indica que las normas legales impugnadas no resultan decisivas 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 respecto de la información en comento, y su consecuente publicidad, por lo que serán aplicados por el tribunal de fondo.

Refiere que los antecedentes solicitados obran en poder de la Administración del Estado con relación al rol que ejerce el INE. En este orden de ideas, 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 detenta no por mera liberalidad, sino que en cumplimiento de las disposiciones legales contenidas en la Ley N° 17.374, que fija nuevo texto refundido, coordinado y actualizado del DFL. N° 313 de 1960, que aprobara la Ley Orgánica Dirección Estadística y Censos y crea el Instituto Nacional de Estadísticas.

En consecuencia, anota, no es suficiente que los preceptos legales impugnados puedan ser aplicables al proceso judicial, sino que dicha aplicación debe ser decisoria o decisiva en la resolución del asunto. Ello quiere decir, que debe tener influencia sustancial en lo resolutivo de la sentencia para producir el efecto que las recurrentes quieren evitar con la declaración de inaplicabilidad, ya que, de otro modo, no se explica que el Art. 84 N° 5 de la Ley orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, haya exigido como requisito, de manera separada que la norma legal no tenga aplicación, o aun pudiendo tenerla, dicha aplicación no resulte “decisiva”.

Señala que el artículo 8° inciso segundo de la Constitución Política consagra un Principio de Publicidad. Si bien, -a diferencia de su inciso primero-, no contempla expresamente la voz “principio”, aquello no es óbice para descartarlo como tal. En este orden de ideas, la Constitución denomina principio a pocas cuestiones: la probidad (artículo 8° inciso primero de la Constitución), los principios básicos del



régimen democrático y constitucional (para la defensa del pluralismo político en el artículo 19, numeral 15°, de la Constitución), los principios de carácter técnico y profesional en que se funda la carrera funcionaria en la Administración Pública (artículo 38 de la Constitución) y el principio del desarrollo territorial y armónico con que se debe organizar el gobierno y administración interior del Estado (artículo 115 de la Constitución), y nada más. Estos principios son los únicos que la Constitución indica en forma expresa, pero no es posible entender que sean los únicos que formen parte de nuestro ordenamiento.

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 Política de la República, sino que son normas legales que desarrollan su contenido constitucional. En este sentido, el artículo 8° de la Constitución no señala que «*son públicos [sólo] los actos y resoluciones de los órganos del Estado*», por lo que es perfectamente posible que la ley amplíe la extensión de la publicidad. En consecuencia, la Carta Fundamental no establece 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.

Agrega que la requirente de inaplicabilidad no ha explicado de ningún modo (aparte de únicamente hacer presente la diferencia gramatical entre el artículo 8° inciso segundo, con las disposiciones legales impugnadas) cómo en este caso concreto, se produciría una infracción a la norma constitucional invocada. Al efecto, sólo se limita a citar sentencias de este Tribunal, pretendiendo aplicar por analogía fallos de esta Magistratura, en circunstancias que ninguna de dichas sentencias dice relación con las normas impugnadas a la luz de la información solicitada en estos autos, olvidando que la inaplicabilidad por inconstitucionalidad se juzga y resuelve en razón del supuesto fáctico en que recibirán aplicación las normas legales impugnadas. Si bien, este Tribunal, en casos anteriores, ha declarado inconstitucional, por ejemplo, del artículo 5° de la Ley de Transparencia, nunca ha analizado la aplicación de esta norma legal, respecto de esta información y su relación con el artículo 8 inciso segundo, de la Carta Fundamental.

Añade que el requerimiento no se encuentra razonablemente fundado, pues, por una parte, se solicita la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de los artículos 5° y 10° inciso segundo porque a juicio del INE exceden el marco fijado en el inciso segundo del artículo 8° de la Constitución Política, pero al mismo tiempo sostiene que la información objeto de reclamo se trataría de antecedentes que deben ser reservados por la causal del artículo 21 N° 1 de la Ley de Transparencia, que es aquella que pretende hacer valer ante el tribunal de fondo, previa inaplicabilidad del artículo 28 de la misma ley.

La contradicción radica en que no es posible sostener que los artículos 5° y 10 inciso segundo de dicho cuerpo legal 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. Aquello que se solicita debe ser información que obre en poder de la Administración, y que se ajuste a los supuestos contenidos en el inciso segundo de



artículo 8° de la Constitución y los artículos 5° y 10° de la Ley de Transparencia, y luego, viene la determinación de si aquello que se solicita es público o es reservado por concurrir o no causales de secreto a su respecto, lo que deberá determinar el tribunal de fondo. Sin embargo, en el caso concreto, el INE con su alegación de reserva da por descontado y cumplido lo primero, pues sostiene que la aplicación de los preceptos legales cuestionados permite la entrega de información reservada, lo que supone aceptar que la aplicación de dichas normas no resulta contraria a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 8° de la Constitución.

Explica que resulta incompatible solicitar en un requerimiento de inaplicabilidad la impugnación de los artículos 5° y 10° inciso segundo de la Ley de Transparencia, sosteniendo que la información solicitada está al margen del estatuto de lo público por exceder el artículo 8° inciso segundo de la Constitución, y, a la vez, debatir su calificación como una excepción a la publicidad, en el caso particular, aquella contemplada en el N° 1 del Art. 21 de la anotada ley, que es un causal de reserva que el legislador estableció para la información que en principio es de carácter pública, pero susceptible de reservarse, por acreditarse que su publicidad afecta el debido cumplimiento de las funciones del órgano, que es justamente la insalvable contradicción en la que incurre el requerimiento de inaplicabilidad de autos.

Añade 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 art. 19 N° 3 de la Constitución. Lo anterior, explica que los órganos de la Administración no siempre deban tener exactamente los mismos derechos procesales que los particulares dentro de determinado proceso judicial, ya que, por antonomasia, dichos derechos serán diferentes a los de los privados, considerando la distinta posición que ocupan las partes en el proceso y de la asimetría de poderes reglados, competencias y facultades de las que están dotados los órganos del Estado versus los derechos y deberes de los particulares.

Apunta la parte requerida que la restricción establecida en el inciso segundo del artículo 28 de la ley para los órganos de la Administración del Estado 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.

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 acertado límite: Si el Consejo para la Transparencia (CPLT), 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 N° 1 de la ley, el órgano de la Administración del Estado no podrá recurrir de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones basado en aquella causal. Esta restricción de las posibilidades de revisar la decisión del CPLT, únicamente sobre la base de dicha causal de reserva, busca evitar el notorio peligro que conlleva el uso indiscriminado de tal causal por los



órganos de la Administración del Estado, pues como puede observarse dicha causal no tiene límites para su invocación, más que el propio criterio de parte del órgano requerido, pudiendo con ello generar una transgresión al derecho fundamental de acceso a la información.

Explica la requerida que el propósito de la norma del inciso segundo del artículo 28 de la Ley de Transparencia es limitar el uso por parte de los órganos de la Administración del Estado de la causal de secreto o reserva contenida en el artículo 21 N° 1, estableciendo un sistema de desincentivo a su invocación. Y es que la causal en cuestión es la única de las cinco contenidas en la ley directamente ligada al propio sujeto pasivo de la obligación, de modo que con ello se previene su uso indiscriminado.

Desarrolla que la restricción que establece el inciso segundo del artículo 28 de la Ley N° 20.285, respecto de los órganos de la Administración, en este caso al INE, para reclamar de ilegalidad sobre la base del N° 1 de su artículo 21, no es arbitraria, sino completamente razonable, pues se encuentra fundamentada en que siendo el propio órgano el que puede negar la entrega de la información aduciendo eventuales perturbaciones a su normal funcionamiento, resulta evidente el peligro de su empleo indiscriminado en caso de no existir limitaciones reales y efectivas para su aplicación. El uso excesivo de dicha causal de reserva transformaría esta obligación de satisfacer el derecho fundamental de acceso a la información pública en una obligación meramente potestativa, esto es, aquéllas cuyo cumplimiento dependen de la mera voluntad de su deudor o sujeto pasivo, tal como ocurrió con el INE al denegar de un modo improcedente la información de carácter esencialmente pública.

Finalmente, anota 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 N° 3 de la Constitución Política.

A fojas 230, por decreto de 6 de abril de 2023, se trajeron los autos en relación.

#### **Vista de la causa y acuerdo**

En Sesión de Pleno de 10 de agosto de 2023 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos de los abogados Sebastián Figueroa Cerda, por la parte requirente, y de Eduardo Bravo Ortega, por la parte del Consejo para la Transparencia, adoptándose acuerdo en sesión de igual fecha según certificación del relator.

#### **Y CONSIDERANDO:**

#### **PRIMERA PARTE**

**IMPUGNACIÓN A LOS ARTÍCULOS 5° INCISO SEGUNDO Y 10  
INCISO SEGUNDO DE LA LEY N° 20.285**



## I. SOBRE LA GESTIÓN PENDIENTE Y EL CONFLICTO DE CONSTITUCIONALIDAD PLANTEADO

**PRIMERO:** La gestión judicial pendiente tiene su origen en la solicitud de información pública realizada por Carlos Alonso Morales al Instituto Nacional de Estadísticas (INE) que tiene el siguiente tenor:

*“Conocer el detalle de todos los pilotos o pruebas que el INE ha realizado para el Censo 2022 (2023 y ahora 2024). La localidad donde se realizó: sector, comuna o región, la cantidad de personas, en qué consistían esos pilotos. Además de conocer los resultados que se lograron”.*

El INE accedió parcialmente a la entrega de la información solicitada, denegando la parte relacionada con los resultados de los pilotos realizados, fundado en la causal prevista en el artículo 21, N° 1, letra b), de la Ley de Transparencia.

Ante esta situación, el solicitante dedujo amparo a su derecho de acceso a la información pública ante el Consejo para la Transparencia, organismo que, acogiendo el amparo, ordenó al INE:

*“II. Requerir al Sr. Director Nacional del Instituto Nacional de Estadísticas:  
a) Entregar al reclamante la información relativa al detalle de todos los pilotos que el INE ha realizado para el Censo de Población y Vivienda 2024, con indicación de sector, comuna, región, cantidad de personas, en qué consistían y resultados de dichos pilotos, al tenor de lo señalado en el N° 1 de lo expositivo, advirtiendo, si lo estima pertinente, la falta de validez o de confiabilidad de la información entregada, a fin que potenciales usuarios de aquella adopten las precauciones y resguardo necesarios, atendido su carácter de no oficial. Además, deberá abstenerse de proporcionar cualquier antecedente que permita la identificación de las personas que comprende la información que se ordena entregar, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 2°, letra f), y 10 de la ley N° 19.628, sobre protección de la vida privada.*

Con fecha 15 de diciembre de 2022, el INE dedujo reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones de Santiago, Rol N° 666-2022, el cual fue declarado inadmisibile el 27 de enero de 2023, atendido lo dispuesto en el artículo 28, inciso segundo, de la Ley N° 20.285, impugnado en estos autos. En contra de esta última resolución la actora interpuso recurso de reposición, el que fue desestimado, lo que la motivó a interponer un recurso de queja ante la Corte Suprema, el que se conoce bajo el Rol N° 19.713-2023.

**SEGUNDO:** La requirente cuestiona la aplicabilidad por inconstitucionalidad en la gestión pendiente de los artículos 5°, 10°, inciso segundo, y 28°, inciso segundo, de la Ley N° 20.285, en cuanto disponen:

*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.- Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que establece esta ley.*

*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.- En contra de la resolución del Consejo que deniegue el acceso a la información, procederá el reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones del domicilio del reclamante.*

*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.*

*El afectado también podrá reclamar de la resolución del Consejo ante la Corte de Apelaciones respectiva, cuando la causal invocada hubiere sido la oposición oportunamente deducida por el titular de la información, de conformidad con el artículo 20.*

*El reclamo deberá interponerse en el plazo de quince días corridos, contado desde la notificación de la resolución reclamada, deberá contener los fundamentos de hecho y de derecho en que se apoya y las peticiones concretas que se formulan”.*

**TERCERO:** En esta primera parte de la sentencia la cuestión constitucional que cabe dilucidar recae en la interpretación del artículo 8° de la Constitución, específicamente en cómo dicha interpretación resulta compatible con los artículos 5 y 10° de la ley 20.285, impugnados; para, en una segunda parte, abordar la constitucionalidad del inciso 2° del artículo 28 de la misma ley.

## II. CONSIDERACIONES PREVIAS

**CUARTO:** Antes de examinar el conflicto que se ha presentado a la resolución de esta Magistratura, resulta necesario tener presente que ésta ha revisado en diversas oportunidades acciones de inaplicabilidad dirigidas en contra de preceptos de la Ley de Acceso a la Información Pública, existiendo una jurisprudencia variada en relación con ellos.

En efecto, la inaplicabilidad del art. 5° de la ley N° 20.285- ya sea respecto de requerimientos en que sólo se ha impugnado dicho precepto o éste junto a otras disposiciones de ese cuerpo legal- fue rechazada en las sentencias roles Nos. 2290, 2278, 2505, 2506, 2870, 2871, 4785 y 6932. Lo anterior es sin perjuicio también de tener en cuenta que, mediante sentencia Rol N° 1051, recaída en el control preventivo de constitucionalidad de la Ley de Acceso a la Información Pública, este Tribunal, sostuvo la constitucionalidad de su artículo 5°.

Sin embargo, por otra parte, no puede obviarse que, dentro de una tendencia constante durante un tiempo, las sentencias roles Nos. 1990, 2153, 2246, 2379, 2558, 2689, 2907, 2982, 3111, 3974, 4669, 4402, 4986, 5950, 5841, 6136, 7068, 7425, 8118, 8474, 9264, 9237, 9486, 9971, 9972, 9907, 10008, 10.160, 10164, 10382,



10555, 10484, 10769, 11352 y 10.555 declararon la inaplicabilidad no sólo del mencionado artículo 5° sino además del inciso segundo del art. 10.

**QUINTO:** En esta oportunidad este fallo, retomando la doctrina de las primeras sentencias ya individualizadas, rechazará la presente acción -como lo hizo, entre otras, en las sentencias recientemente dictadas, Roles N° 11.736, 12.144, 12.145, 12.326 -, modificando asimismo los precedentes previos de esta Magistratura que estuvieron por acoger requerimientos similares.

**SEXTO:** La doctrina que surge de las sentencias estimatorias de inaplicabilidad recaídas en los arts. 5 y 10 que son impugnados en estos autos sostiene que la aplicación de tales preceptos contraviene el inciso 2° del art. 8° de la Constitución. Al interpretar esa disposición constitucional, afirmó que ésta “no hace público todo lo que el Estado tenga o posea, sino sólo “los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y procedimientos que utilicen” (entre otras, STC Rol N° 2907, c. 25°; STC Rol N° 2558, c. 10°; STC Rol N° 3111, c. 21°); que “son públicos sólo ciertos aspectos de la actuación administrativa: los actos y resoluciones, sus fundamentos y los procedimientos que utilicen” (C. 26°, STC Rol N° 2982); que el artículo 8° no establece el principio de publicidad (STC Rol N° 1990/2012), no consagra un derecho de acceso a la información de un modo expreso (STC Rol N° 634/2007) y no habla de información (STC roles N°s 2246/2012, 2153/2013 y 2379/2013); que, como los preceptos legales impugnados amplían el objeto del acceso a la información, se afecta el artículo 8° constitucional, porque si éste hubiera querido hacer pública toda la información que produzca o esté en poder de la Administración, no hubiera utilizado las expresiones “acto”, “resolución”, “fundamentos” y “procedimientos”, entendiéndose que el uso de estas expresiones es restrictivo y sólo busca enumerar taxativamente aquello que específicamente se quería hacer público. (entre otras, STC Rol N° 2907, c. 38°; STC Rol N° 2558, c. 21°; STC Rol 4669, c. 26°).

**SÉPTIMO:** Ahora bien, la interpretación constitucional que corresponde efectuar a este Tribunal cuando dicta una sentencia debe tener como parámetro objetivo la lógica de lo razonable, por lo que deben buscarse argumentos para resolver un conflicto entre distintas razones que se presentan como la respuesta adecuada para el caso. En efecto, si tal decisión “*debe exponerse no como un acto arbitrario, sino como el resultado de un razonamiento que puede ser racionalmente presentado y, también, racionalmente controlado*” (Jerzy Wróblewski (2001), *Constitución y teoría de la interpretación jurídica*, 1° reimpresión, Cuadernos Civitas, Madrid, p. 62), la razonabilidad de una sentencia que resuelve un conflicto constitucional exige interpretar la ley a partir de los valores, principios, objetivos y derechos consagrados en la Constitución.

**OCTAVO:** Por lo anterior, al sostener ahora la constitucionalidad de las normas impugnadas en relación al caso concreto, los ministros que suscriben esta sentencia consideran que, al abordar los reproches de constitucionalidad del requirente, resulta pertinente que en dicho análisis se considere lo expresado en la sentencia de este órgano, de 23 de junio de 2002 (Rol N°325), en cuanto señala que: “Los principios hermenéuticos aplicables para interpretar la Constitución son más amplios que los que rigen para las leyes. La Constitución, a diferencia de las leyes ordinarias, “es una super-ley, es una ley fundamental; de aquí la necesidad de establecer con exquisito rigor, su preciso sentido, ya que las exigencias de certeza y seguridad jurídicas son mucho más exigibles en la interpretación del estatuto jurídico de la convivencia política, que establece no sólo quienes son los órganos



legisladores y los procedimientos seguidos para producir las leyes, sino el conjunto de afirmaciones sociales que hacen posible la inserción del individuo en el Estado. En este sentido, la Constitución es la expresión jurídica fundamental del Estado de Derecho.” (c. 13°).

Complementado lo anterior, la hermenéutica ha considerado el principio de “presunción de legitimidad” o “interpretación de conformidad a la Constitución”, que el Tribunal ha aplicado de manera reiterada. De sus fallos se infiere que los preceptos que le corresponde controlar deben estimarse, en principio, constitucionales, válidos o legitimados y que sólo deben declararse inconstitucionales, una vez que el análisis depurado de ellos lleve a los sentenciadores a la íntima convicción, más allá de toda duda razonable, de que no es posible armonizarlo con la preceptiva de la Carta Fundamental (Valenzuela Somarriva, Eugenio, *Criterios de Hermenéutica Constitucional Aplicados por el Tribunal Constitucional*, Cuaderno N° 31, Tribunal Constitucional de Chile, 2006, p. 35).

De este modo esta Magistratura ha utilizado el criterio de la razonabilidad, como método resolutorio sobre la constitucionalidad de una o más normas, de forma que la fundamentación de la convicción de los magistrados sobre la legitimidad o invalidez de un determinado precepto jurídico dentro de nuestro ordenamiento constitucional, hace palpable que la llamada “razonabilidad técnica” configure una especie de principio general, situación que en el caso que nos ocupa se traduce en una apropiada adecuación entre los valores, principios, fines y derechos consagrados en la Constitución fines y los medios que utiliza Ley de Transparencia N° 20.285 para lograr concretarlos. En otras palabras, la existencia de una correspondencia o vínculo entre las obligaciones que la norma impone y los propósitos que la ley quiere alcanzar se expresa en un método que requiere de una justa adecuación entre los fines perseguidos por la norma superior y los medios empleados por la de inferior jerarquía para lograrlos (STC 9853, 8887, 11526, 9266).

### III. ALCANCE DEL INCISO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 8 DE LA CONSTITUCIÓN

**NOVENO:** Como ya se advirtió, la mayoría de los reproches formulados por el requerimiento llevan a que la cuestión constitucional que especialmente debe dilucidar esta Magistratura se vincula con la interpretación del artículo 8° de la Constitución y cómo esa interpretación es compatible con los preceptos impugnados. Ya recordamos que dos cuestiones han estado en el centro de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la publicidad de los actos de los órganos del Estado. Primero, si la Constitución consagra o no un principio de publicidad. Y, segundo, el alcance del mismo y los límites de aquel.

**DÉCIMO:** La noción de principio está en juego, puesto que, como ya se recordó y han sostenido las sentencias que han declarado inaplicables los preceptos que se cuestionan, el artículo 8° constitucional “tampoco establece, como lo hace el inciso primero respecto de la probidad, un principio de publicidad, ni que los órganos del Estado deban “dar estricto cumplimiento” a dicha publicidad. Ello no desmerece la relevancia del mandato, ni relaja su cumplimiento. Sin embargo, constituye un elemento de interpretación, frente a otras disposiciones constitucionales que sí establecen una consideración de esta naturaleza.” (STC Rol N° 1.990, c.19°).



**DÉCIMO PRIMERO:** La ausencia de la voz “principio” en la Constitución no debería eludir que ello sea resorte de interpretación, como lo indica el propio Tribunal. Lo anterior resulta obvio, porque la Constitución denomina principio a pocas cuestiones: la probidad (artículo 8º, inciso primero, de la Constitución), los principios básicos del régimen democrático y constitucional (para la defensa del pluralismo político en el artículo 19, numeral 15º de la Constitución), los principios de carácter técnico y profesional en que se funda la carrera funcionaria en la Administración Pública (artículo 38 de la Constitución) y el principio del desarrollo territorial y armónico con que se debe organizar el gobierno y administración interior del Estado (artículo 115 de la Constitución), y nada más. Estos principios son los únicos que la Constitución indica en forma expresa, pero no es posible entender que sean los únicos que formen parte de nuestro ordenamiento.

**DÉCIMO SEGUNDO:** Sólo en la revisión de un cúmulo de sentencias es posible advertir que la jurisprudencia constitucional recurre permanentemente a los principios. Sólo a título ejemplar: al principio de separación de poderes (STC roles N°s 2865 y 2866 en el c.15º, 2868, c.6º, y 2805, c.19º); principio de igualdad ante la ley (STC roles N°s 2805, c.20º, y 2673, c.15º); principio de protección a la maternidad (STC Rol N° 2796, c.6º); principios del bien común y servicialidad del Estado (STC roles N°s 2693, c.7º, y 2793, c.19º); principio de legalidad (STC roles N°s 2671, c.17º, 2834, c.27º, 2694, c.14º, y 2722, c.14º); principio de legalidad del gasto (STC roles N°s 2868, c.14º, y 2744, c.6º); principio de independencia de la función parlamentaria (STC Rol N° 2868, c.7º); principio de igualdad (STC Rol N° 2694, c.3º); principio de certeza y seguridad jurídica (STC Rol N° 2694, c.18º); principio de autonomía financiera del Congreso Nacional (STC Rol N° 2868); principios de culpabilidad penal, de tipicidad y de legalidad penal (STC Rol N° 2722); principio del debido proceso (STC Rol N° 2722, c.5º); principio del justo y racional procedimiento (STC Rol N° 2722, c.6º); principio de presunción de inocencia (STC Rol N° 2799, c.17º); principio de razonabilidad (STC Rol N° 2798, c.27º); principio de proporcionalidad (STC roles N°s 2671, c.23º, y 2798, c.27º); principio de juridicidad (STC Rol N° 2798, c.3º).

En este brevísimo racconto no hay referencias a los principios de dignidad humana, de libertad, de primacía de la persona humana, de igualdad de oportunidades, de participación o de integración social, por sólo indicar los referidos al artículo 1º de la Constitución. No haremos la distinción aquí entre valores (como igualdad, libertad o dignidad) y los principios, por cuanto desde el punto de vista normativo los valores operan como principios. En fin, interpretativamente no somos nada sin los principios, puesto que en ellos residen razones argumentativas que se hacen pesar en los casos concretos, sin importar que el constituyente o el legislador los denomine como tales.

**DÉCIMO TERCERO:** Resuelto interpretativamente el correcto uso del principio de publicidad, cabe verificar su alcance. Si un principio es tal, básicamente lo será para que su aplicación tenga el máximo alcance posible. *“Los principios son mandatos de optimización que están 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 (...) Toda norma es o bien una regla o un principio.”* [Robert Alexy (2002), *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 86-87].



Es por ello que un principio es una norma genérica, porque “*por un lado, exige la formulación de otras normas -que la “concreticen”, la “actualicen” o le den “ejecución”- sin las cuales no sería apta para resolver casos concretos; pero, b) por otro lado, puede actualizarse, ejecutarse o concretizarse en formas muy diferentes y alternativas*” (Riccardo Guastini (2010), *Teoría e ideología de la interpretación constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Unam, México, Ed. Trotta, p. 77).

**DÉCIMO CUARTO:** Ahora bien, el artículo 8° de la Constitución Política establece el principio de publicidad y, como tal, es el mínimo o parámetro a partir del cual se admite un desarrollo legal. La fuerza normativa del principio es esencialmente 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. Tal como resolvió esta Magistratura en Sentencia Rol N° 1.051 (en materia de control preventivo de la Ley N° 20.285), el artículo 5° de esta ley es constitucional y no es una ley interpretativa de la Constitución como se pudo contrastar en el debate sostenido con la minoría de ese fallo.

Por lo tanto, el artículo 5° de la Ley N° 20.285 no determina el sentido y alcance del artículo 8° de la Constitución Política de la República, sino que es una norma legal que desarrolla el contenido constitucional de éste. En ese sentido, el artículo 8° de la Constitución Política de la República no señala que «son públicos [sólo] los actos y resoluciones de los órganos del Estado», por lo que es perfectamente posible que la ley amplíe la extensión de la publicidad. Tampoco sostiene la Constitución que son públicos “sus fundamentos” “incorporados en el expediente administrativo respectivo”, con lo cual administrativiza la modalidad de los fundamentos y reduce los cimientos del acto público a aquello que estaría dispuesto a formalizar la autoridad.

**DÉCIMO CUARTO:** Por tanto, la alegación del requirente respecto de que los 5° y 10° de la Ley N° 20.285 infringirían el artículo 8° de la Constitución Política de la República por “ir más allá” del texto constitucional es incoherente con la consideración de principio del determinado artículo. El deber argumentativo, cuando se enfrenta un principio, no es sostener que éste va más allá de la Constitución, sino que la contradice materialmente. En síntesis, el artículo 8° de la Constitución no es el techo normativo de la publicidad, sino que es el principio donde comienza la regulación de la publicidad de los actos de la Administración del Estado.

**DÉCIMO QUINTO:** Por lo demás, como ha sostenido esta Magistratura, el derecho de acceso a la información pública -cuyo ejercicio regula la ley N° 20.285 y que es consecuencia de la consagración del principio de publicidad establecido en el inciso 2° del art. 8° de la Carta Fundamental- “se encuentra reconocido implícitamente en el artículo 19 N° 12 de la Constitución” (Roles 634-06, 1990-11, 2153-11). En efecto, “*el inciso 2° del precepto constitucional (del art. 8°) 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 fue ratificada, por lo demás, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en las sentencias Claude Reyes y otros Vs. Chile, de 19 de septiembre de 2006, al expresar que el derecho de acceso a la información está comprendido dentro del derecho a la libertad de expresión que reconoce a toda persona el art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos (párr. 77).

#### IV. NO ES NECESARIO ACREDITAR UN INTERÉS PÚBLICO PARA OBTENER INFORMACIÓN PÚBLICA

**DÉCIMO SEXTO:** La Ley N° 20.285 expresamente establece que el ejercicio del derecho al acceso a la información no está subordinado a la justificación de un interés en particular para obtener la información solicitada. Ello, de conformidad con el principio de la no discriminación consagrado en la letra g) del artículo 11 de la Ley N° 20.285, el cual dispone que “los órganos de la Administración del Estado deberán entregar información a todas las personas que lo soliciten, en igualdad de condiciones, sin hacer distinciones arbitrarias y sin exigir expresión de causa o motivo para la solicitud” (el subrayado es nuestro).

**DÉCIMO SÉPTIMO:** La no necesidad de acreditar un interés público para obtener información pública no es sino aplicación del artículo 8° de la Constitución, que establece como regla general la publicidad de “los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen”, salvo las excepciones señaladas en el mismo precepto. Es que, en un Estado Democrático, como señaló Bobbio, “*la publicidad es la regla, el secreto es la excepción*” (citado en Contreras V, Pablo. (2010). TRANSPARENCIA Y LEYES SECRETAS EN CHILE. Estudios constitucionales, 8(2), 87-124).

**DÉCIMO OCTAVO:** En el mismo sentido se pronunció la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuando señaló que la información solicitada “debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción” (Caso Claude y otros Vs. Chile, de 19 de septiembre de 2006, párr. 77).

**DÉCIMO NOVENO:** En este orden de ideas, cabe citar la Ley Fundamental de la Libertad de Prensa de Suecia, de 1949. Esta Ley Fundamental regula el ejercicio del derecho a la libertad de prensa, que comprende el libre intercambio de opiniones, la información libre y completa y la libre creación artística (artículo 1 del capítulo 1). En su capítulo 2, reglamenta en forma detallada la publicidad de los documentos oficiales. Conforme a su artículo 1, la publicidad de los documentos oficiales materializa el ejercicio de la libertad de prensa. El artículo 2 establece como regla general su publicidad y enumera las causales que autorizan la restricción a la publicidad.

Frente a una solicitud de acceso a un documento público, la autoridad está obligada a proporcionarlo, salvo que se trata de un documento que no es público o que concurra una causal de reserva, con arreglo a las disposiciones de la Ley Fundamental de Prensa. En este ámbito, el artículo 18 del capítulo 2 de la citada Ley Fundamental establece una doble prohibición a la autoridad pública ante una solicitud de acceso a un documento público, a objeto de garantizar, efectivamente, el



acceso a la información pública. Por una parte, en relación con el solicitante, la autoridad no podrá indagar sobre su identidad y, por otra, en relación con los propósitos que motivan la solicitud, no podrá exigir su explicitación “más allá de lo necesario para permitir a la autoridad evaluar si existe un obstáculo para la divulgación del documento”. En tal sentido, la doble prohibición anotada impide la intimidación, así como la censura previa.

**VIGÉSIMO:** Cuando lo que está en juego tiene que ver con la determinación del alcance del régimen de publicidad, el solicitante originario de información no puede estar sujeto a una identificación previa de un interés público que justifique la solicitud. Una exigencia de tal naturaleza convertiría el régimen de publicidad en uno susceptible de censura previa afectando el sentido objetivo de la información. Más allá de si en definitiva la información es pública o reservada, el necesario sostenimiento de un interés público transformaría al Consejo para la Transparencia en un organismo censor incompatible con la función pública que desempeña en democracia.

**VIGÉSIMO PRIMERO:** Lo anterior es sin perjuicio de que, una vez planteada una solicitud de información, en el caso que la publicidad de la misma afecte derechos de terceros, sea procedente efectuar un test de interés público, que es el instrumento empleado por el Consejo para la Transparencia para ponderar entre el interés público en la divulgación de la información y el interés privado de los terceros cuyos derechos resultarían afectados con la publicidad.

## **V. LA RESERVA DE LA INFORMACIÓN INVOCADA ES UN ASUNTO DE MERA LEGALIDAD**

**VIGÉSIMO SEGUNDO:** Tal como se resolvió en STC Rol N° 2505, “la dicotomía información pública/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” (c. 26°).

En tal sentido, es competencia de los tribunales del fondo determinar si en los hechos la revelación de la información solicitada se encuentra amparada en una de las causales de reserva que establece la ley, encontrándose en consecuencia fuera del ámbito de la competencia de esta magistratura constitucional determinar si la información solicitada que dio origen a la gestión pendiente es o no pública.

**VIGÉSIMO TERCERO:** En síntesis, sirvan todas estas razones para desestimar el requerimiento de inaplicabilidad respecto de 5° y 10°, inciso segundo, de la Ley N° 20.285.

### **SEGUNDA PARTE**

#### **IMPUGNACIÓN AL ARTÍCULO 28 INCISO SEGUNDO DE LA LEY N° 20.285**

**VIGÉSIMO CUARTO:** Que, el Instituto Nacional de Estadísticas solicita inaplicar, entre otras disposiciones, el artículo 28 inciso segundo de la Ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública, invocando como gestión pendiente el proceso sobre reclamo de ilegalidad Rol N° 666-2022 (Contencioso-Administrativo), sustanciado ante la Corte de Apelaciones de Santiago. Fundamenta



esto en que el inciso infringiría el artículo 19 N°3, al impedir una tutela judicial efectiva y la vigencia de su derecho a defensa.

Con fecha 27 de enero de 2023 el reclamo de ilegalidad fue declarado inadmisibles, rechazándose la reposición contra esta resolución el 9 de febrero del mismo año. De esta forma, el proceso actualmente ante el juez de fondo es un recurso de queja, rol 19713-2023 (Libro Civil), tramitado ante la Corte Suprema. En esta gestión, lo que la Corte Suprema deberá determinar es si los ministros integrantes de la Sala Tramitadora de la Corte de Apelaciones de Santiago cometieron una falta o abuso grave al dictar la resolución que declaró inadmisibles el reclamo de ilegalidad, pues, de acuerdo al artículo 545 del Código Orgánico de Tribunales, este recurso “*tiene por exclusiva finalidad*” corregir tales situaciones. Por lo tanto, este proceso no tiene por objeto establecer si la actuación del Consejo para la Transparencia fue ajustada a Derecho o no, tal como indicó el requirente en el escrito mediante el cual interpuso el recurso: “*El presente recurso de queja no dice relación con un caso en que la I. Corte de Apelaciones de Santiago haya ratificado el criterio del CPLT*”. Así las cosas, se constata que, debido a que el reclamo de ilegalidad ya fue declarado inadmisibles con aplicación de la norma cuya inconstitucionalidad se requiere, la queja no constituye una gestión idónea para revisar su conformidad a la Constitución, toda vez que en el caso concreto la norma ya se aplicó, siendo el propósito del proceso actualmente existente distinto al de aquel que se invocó al acudir a esta Magistratura.

En efecto, se ha entendido que la falta o abuso grave que exige el COT en la dictación de una resolución para la configuración de la queja se produce cuando se incurre en una falsa apreciación del mérito del proceso, circunstancia que se presenta cuando se dicta una resolución judicial de manera arbitraria, por valorarse de forma errónea los antecedentes recabados en las etapas procesales respectivas (Mosquera Ruiz, Mario y Maturana Miquel, Cristián, *Los recursos procesales*, Editorial Jurídica, Santiago, año 2010, p. 387), o por un análisis errado de los antecedentes del proceso y de la normativa aplicable (en este sentido, SCS Rol 36.485-2015), examen para el cual la Corte Suprema no deberá incorporar en su razonamiento al artículo 28. De esta manera, queda vedado al requirente solicitar la inaplicabilidad de un precepto ya aplicado y pretender, mediante una sentencia estimativa de inaplicabilidad, que no se produzcan los supuestos efectos inconstitucionales que dicho precepto generaría (en relación con el recurso de queja, ya se pronunció en este sentido la resolución de inadmisibilidad del Tribunal Constitucional en Rol N°1058-09, c. 8°).

No obstante lo señalado, a continuación nos haremos cargo de la institucionalidad cuestionada en los términos propuestos por la requirente. Sin embargo, antes de abordar esta alegación, es necesario tener presente ciertas cuestiones acerca del contexto del precepto cuestionado.

**VIGÉSIMO QUINTO:** Que, como es sabido, la finalidad de la Ley de Acceso a la Información Pública, N°20.285 de 2008, es permitir la fiscalización y control del poder público. En efecto, fue promulgada en forma posterior a la condena de la Corte Interamericana en el caso *Claude Reyes versus Chile*, relacionado con la negativa a dar información sobre el proyecto de deforestación “Río Cóndor” y de la empresa forestal Trillium, por parte de la administración –puntualmente el Comité de Inversiones Extranjeras– a los ciudadanos solicitantes. Ya en ese tiempo, la Corte consideró que la entonces norma en tramitación era un paso adelante en la política legislativa para el cumplimiento de los fines que busca el



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

**VIGÉSIMO SEXTO:** Que, la información solicitada se ajusta a concepciones básicas del interés público o general, esto es, acontecimientos que afectan al conjunto de los ciudadanos o que son relevantes para la conformación de la opinión pública. La Ley para la transparencia, al establecer en su artículo 5 que *“En virtud del principio de transparencia de la función pública, los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, y los procedimientos que se utilicen para su dictación, son públicos, salvo las excepciones que establece esta ley y las previstas en otras leyes de quórum calificado. Asimismo, es pública la información elaborada con presupuesto público y toda otra información que obre en poder de los órganos de la Administración, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, a menos que esté sujeta a las excepciones señaladas”* lo que realiza no es una “burocratización” de la noción, sino que concreta e ilustra tal expresión en la actividad administrativa. Sin embargo, lo relevante es que resulta evidente que existe un interés público comprometido y que se cumplen las finalidades de control y fiscalización de la actividad pública.

En la especie, es manifiesto que existe dicho interés involucrado, toda vez que el Instituto Nacional de Estadísticas es un organismo técnico e independiente, que goza de una personalidad jurídica de Derecho público, funcionalmente descentralizada y con patrimonio propio. La entidad tiene a su cargo, entre otras cuestiones, la generación de las estadísticas nacionales, la elaboración de indicadores económicos y la realización de los censos, todas labores fundamentales para obtener información necesaria para que el Estado desarrolle sus políticas públicas. Así, ciertamente será de interés público conocer el estado de avance y los resultados de



las pruebas piloto para el próximo Censo de Población y Vivienda, toda vez que este se erige como la herramienta principal para obtener insumos esenciales para el diseño y desarrollo de políticas públicas en la materia.

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

**VIGÉSIMO SÉPTIMO:** Que, de este alcance que cubre a la política pública de transparencia, con sus principios y finalidades, no está exceptuado el Instituto Nacional de Estadísticas, en virtud del artículo 1 de la Ley N°20.285, en relación con el artículo 1 de la Ley N°17.374. Establecido lo anterior, debe abordarse el problema del acceso al control judicial regulado en el artículo 28, inciso segundo, de la citada ley.

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

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

**TRIGÉSIMO:** Que, el que la ley franquee un control judicial o un recurso no es en abstracto calificable como constitucional o no, ya que no existe una regla genérica aplicable a todo tipo de materias y procedimientos, sino que debe evaluarse sistemáticamente y atendiendo a las especificidades de la institución jurídica analizada y a los valores constitucionales que se busque expresar con ella. En este sentido, esta Magistratura ha afirmado que *“el diseño legislativo del sistema recursivo es una “opción de política legislativa”. Esto obedece a que el legislador es libre de establecer un sistema de recursos, en cuanto a su estructura, forma y especificación que le parezcan pertinentes a la naturaleza y fines de la controversia para la protección de los derechos e intereses comprometidos de los justiciables”* (STC Rol N°12569-21-INA, c. 12). Así las cosas, el mero hecho de negar la procedencia de un recurso no implica de por sí una vulneración al debido proceso.

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

**TRIGÉSIMO SEGUNDO:** Que, al hablar del sujeto al que se le niega el acceso –el Instituto Nacional de Estadísticas– 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).

**TRIGÉSIMO TERCERO:** 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).

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

**TRIGÉSIMO QUINTO:** 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. 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, que es interés constitucionalmente protegido y erigido como base de la institucionalidad por el artículo 8 de nuestra Carta Fundamental.

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

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

**TRIGÉSIMO SÉPTIMO:** Que, este diseño legislativo es razonable, ya que la Constitución no asegura que toda decisión de la Administración deba ser controlable por la judicatura y, en este caso, el que excluya una causa legal, dadas las características del sujeto requerido de información y la razón que esgrime, impide que se llegue a una convicción tal como para declarar su inconstitucionalidad, esto es, una contradicción directa con la Constitución, más aún si implicaría hacerlo en abstracto, ya que el requirente no exhibe ninguna particularidad del caso concreto que refuerce la idea de inconstitucionalidad.

**TRIGÉSIMO OCTAVO:** Que, por último, en el caso concreto se trata de información que no está amparada en un privilegio de confidencialidad, pero que además ha sido recabada por el Estado y para el Estado con fondos públicos, lo que hace su publicidad especialmente relevante. Por lo demás, el requirente centra su alegación en establecer las posibles consecuencias negativas que podría tener la



publicidad de estos documentos -cuestión que como se dijo es un análisis de mérito- pero sin explicar cómo se vulnera el artículo 8 de la Constitución, que también entiende transgredido y que es el fundamento del precepto cuya inaplicabilidad solicita. Asimismo, de la lectura de la decisión del Consejo para la Transparencia ante el amparo promovido por la requirente, se constata que este actuó previniendo eventuales afectaciones a la privacidad de las personas al determinar la protección de datos sensibles, por lo que existe razonabilidad en la decisión adoptada, sin que, por todo lo ya razonado, corresponda a esta Magistratura efectuar mayor enjuiciamiento de esa decisión.

**TRIGÉSIMO NOVENO:** Que, por todo lo anteriormente expuesto, en opinión de quienes suscriben a este voto el requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad debe ser rechazado.

**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 RECHAZA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A LO PRINCIPAL DE FOJAS 1. OFÍCIESE.**
- II. QUE SE ALZA LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.**
- III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUERENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**

**DISIDENCIAS**

**Acordada con el voto en contra de los Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR y JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, quienes estuvieron por acoger el requerimiento en la impugnación a los **artículos 5° y 10 inciso segundo de la Ley N° 20.285**, por las siguientes razones:**

1°. Que el presente requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad ha sido interpuesto en representación del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en el marco de un reclamo de ilegalidad en contra de la decisión recaída en amparo Rol C6765-22, dictada por el Consejo para la Transparencia y por la cual acogió tal impugnación. Conforme expone el organismo requirente, don Carlos Alonso Morales, solicitó la siguiente información:

*"Conocer el detalle de todos los pilotos o pruebas que el /NE ha realizado para el Censo 2022 (2023 y ahora 2024). La localidad donde se realizó: sector, comuna o región, la cantidad de personas, en qué consistían esos pilotos. Además de conocer los resultados que se lograron."*



2°. Que, el INE accedió de manera parcial a la solicitud de información, expresando -en síntesis- que la información requerida obedece a operativos “piloto en terreno” como parte de un plan de pruebas de preparación para el censo. Agregó que la información relativa a ambos pilotos se encontraba a disposición del público a través del sitio web del organismo público. Y sin perjuicio de acceder a tales antecedentes, el organismo público hizo presente que *“el conocimiento de los resultados previos de las pruebas de etapas preliminares, pueden inducir a error por el requirente, y su interpretación generar vicios en el proceso, cuyas consecuencias pueden, incluso, perjudicar la toma de decisiones futuras”*. A lo expresado hace presente que se le indicó al requirente que, toda la información solicitada sería pública una vez que se haya efectuado el Censo de Población y Vivienda y difundido sus resultados en 2025.

3°. Que, sin perjuicio de las respuestas entregadas, el solicitante de información recurrió ante el Consejo para la Transparencia, organismo que acogió el amparo Rol C6765-22, en los siguientes términos:

*“La información relativa al detalle de todos los pilotos que el INE ha realizado para el Censo de Población y Vivienda 2024, con indicación de sector, comuna, región, cantidad de personas, en qué consistían y resultados de dichos pilotos, al tenor de lo señalado en el N° 1 de lo expositivo, advirtiendo, si lo estima pertinente, la falta de validez o de confiabilidad de la información entregada, a fin que potenciales usuarios de aquella adopten las precauciones y resguardo necesarios, atendido su carácter de no oficial. Además, deberá abstenerse de proporcionar cualquier antecedente que permita la identificación de las personas que comprende la información que se ordena entregar, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 2°, letra f), y 10 de la ley N. 19.628, sobre protección de la vida privada”*.

4°. Que de este modo, el Instituto Nacional de Estadísticas, frente a la decisión del Consejo para la Transparencia, interpone reclamación de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones de Santiago, gestión judicial en que incide el presente pronunciamiento. En este orden de ideas el organismo requirente plantea objeciones de constitucionalidad a la aplicación, para el caso concreto, de los artículos 5° y 10 inciso segundo de la Ley N° 20.285, considerando que son tales preceptos legales los que sustentan la decisión del organismo público y como tal, inciden en la decisión que puedan adoptar los tribunales en la reclamación judicial.

5°. Que tal como es de conocimiento general, la cuestión planteada en la especie ha sido objeto de numerosos pronunciamientos por parte de esta Magistratura Constitucional, los que conforman una consolidada jurisprudencia que necesariamente debe guiar el razonamiento de estos disidentes.

6°. Que el núcleo del cuestionamiento planteado por la requirente se vincula con la eventual transgresión de los límites establecidos por el artículo 8° inciso segundo de la Constitución, como consecuencia de la amplitud que entregan los preceptos legales requeridos de la Ley N° 20.285 y que han sido determinantes para la resolución del Consejo para la Transparencia en este caso específico. No cabe duda de que las normas objeto del presente requerimiento de inaplicabilidad han sido elementos fundantes para la interpretación y decisión del asunto controvertido por parte del Consejo para la Transparencia y, en tal sentido, resulta esencial determinar si dicha aplicación al caso concreto se enmarca dentro de los límites constitucionales a la publicidad.



7°. Que sobre el particular cabe recordar que el artículo 8° inciso segundo constituye el marco delimitador de la publicidad de los actos públicos. Y en tal sentido, tal como ha señalado esta Magistratura, esta norma constitucional “no hace público todo lo que el Estado tenga o posea, sino sólo “los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y procedimientos que utilicen” (entre otras, STC Rol N° 2907, c. 25°; STC Rol N° 3111, c. 21°; STC Rol N° 3974, c. 11°; STC Rol N° 8118 c. 11°). A partir de ello se ha señalado que, “son públicos sólo ciertos aspectos de la actuación administrativa: los actos y resoluciones, sus fundamentos y los procedimientos que utilicen” (STC Rol N° 2982 c. 26).

8°. Que en el mismo sentido esta Magistratura ha sostenido que el artículo 8° constitucional no establece el principio de transparencia (STC Rol N° 1990/2012), añadiendo que la Constitución no consagra un derecho de acceso a la información de un modo expreso (STC Rol N° 634/2007), todo ello unido al hecho de que la Constitución no habla de información (STC roles N°s 2246/2012, 2153/2013 y 2379/2013). Como se aprecia, el reconocimiento que hace el artículo 8° inciso segundo a la publicidad queda circunscrita “a los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen”, siendo estos los verdaderos límites que deben ser reconocidos y respetados por la regulación legal de la materia.

9°. Que, junto al límite descrito, tampoco puede desconocerse el carácter de la actividad que desempeña la requirente, la que conforme se desprende de la Ley N° 17.374 se vincula con las estadísticas y censos oficiales de la República, labor en la cual tiene acceso a una serie de antecedentes, muchos de ellos de la mayor sensibilidad, lo que explica los deberes de secreto estadístico y de reserva de cierta información que contempla su propia normativa legal. En este contexto, resulta de particular importancia la observancia de los límites contemplados por el artículo 8° inciso segundo de la Constitución.

10°. Que de este modo, estando frente una actividad particularmente reglada, existiendo una obligación legal en el manejo de la información recabada por el ente público, la ausencia de un fundamento preciso que justifique el acceso particular a detalles que exceden los deberes de información ya descritos evidencia que la aplicación de normas legales requeridas de inaplicabilidad permiten ir más allá del marco constitucional cuestión que no puede ser desconocida por a estos jueces, obligándonos a ponderar dicho efecto en el caso expuesto por el organismo requirente.

11°. Que sin necesidad de reiterar la totalidad de los argumentos que ya en numerosas oportunidades ha expresado la jurisprudencia constitucional, cabe manifestar que, en el caso específico, la aplicación de las normas cuestionadas vulnera el texto de nuestra Constitución al exceder los límites del reseñado artículo 8° inciso segundo. En efecto, el análisis del marco constitucional dentro del cual debe desenvolverse la entrega de información nos muestra, tal como ha reconocido este Tribunal Constitucional, que si el artículo 8° constitucional hubiera querido hacer pública toda la información que produzca o esté en poder de la Administración, no hubiera utilizado las expresiones “acto”, “resolución”, “fundamentos” y “procedimientos”. Se ha entendido que el uso de estas expresiones fue para enumerar aquello que específicamente se quería hacer público. El carácter taxativo se refleja en la forma clásica de listar que tienen las normas. A mayor abundamiento, el inciso segundo del artículo 8° de la Constitución comienza señalando: “son públicos” (entre otras, STC Rol N° 2907, c. 38°; STC Rol 3111N° 34°;



STC Rol N° 3974, 23°; STC Rol N° 4986, c. 25°; STC Rol N° 5950, c. 25°; STC Rol N° 7425, c. 24°).

**12°.** Que en este orden de ideas, los preceptos impugnados amplían el objeto del acceso a la información vía Ley de Transparencia, en la medida que permiten separar la obligación de publicidad del contenido de los antecedentes requeridos, sin importar de si se trata de actos, resoluciones, fundamentos de éstos, o documentos que consten en un procedimiento administrativo, como es el tenor de lo expresado por la Constitución. De este modo, las normas cuya inaplicabilidad se solicita vulneran el marco constitucional, en su aplicación concreta, desde que pretenden hacer pública toda información que obre en poder de los órganos de la Administración (artículo 5° inciso segundo); de igual modo, tampoco resulta conciliable con el texto constitucional aplicar una norma legal que establece que este 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 10 inciso segundo).

**13°.** Que, a lo anterior, vale sumar el cuestionamiento que se efectúa al artículo 5° inciso primero de la Ley N° 20.285, en particular a la expresión “los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial”. Al respecto, cabe señalar que el mismo cuestionamiento de constitucionalidad expuesto respecto de los restantes preceptos legales, se aprecia en relación a este precepto legal aplicado al caso concreto, en la medida que el resultado práctico que deriva de su aplicación excede los límites del artículo 8° inciso segundo de la Constitución, particularmente en cuanto la norma legal alude a los “complementos” y no únicamente a los “fundamentos” como lo consigna la norma constitucional. Vale decir, una vez más el conflicto constitucional se expresa a causa de una “ampliación” que el precepto legal efectúa de lo delimitado en la norma constitucional.

**14°.** Que, sobre el punto, resulta pertinente tener en consideración los argumentos expuestos a propósito del artículo 8° inciso segundo constitucional, norma que expresamente señala que son públicos “los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen”. Vale decir, además de los actos y resoluciones mismas, únicamente tienen tal carácter los fundamentos y procedimientos que hayan sustentado dichas decisiones. Conforme al diccionario de la Real Academia Española (RAE) fundamento alude a, “Raíz, principio y origen en que estriba y tiene su mayor fuerza algo no material.” (<https://dle.rae.es/fundamento>), mientras que complemento se refiere a aquella “Cosa, cualidad o circunstancia que se añade a otra para hacerla íntegra o perfecta.” (<https://dle.rae.es/complemento>). Siendo de este modo, mientras el fundamento aludiría en la especie a aquellos antecedentes y razones que permiten arribar a la decisión expresada en el acto o resolución, el complemento alude a un elemento anexo, adicional, que se une a la decisión expresada en el acto o resolución, pero que no forma parte de la motivación misma que le da origen.

**15°.** Que en relación a este mismo cuestionamiento, revelador resulta considerar que la Ley N° 19.880, que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado, dispone en su artículo 16 inciso segundo, una regulación que bajo el principio de transparencia y publicidad en la función pública, se emparenta con el tenor del artículo 8° inciso segundo constitucional, al indicar que “son públicos los actos y



resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, así como sus fundamentos y documentos en que éstos se contengan, y los procedimientos que utilicen en su elaboración o dictación”. Como se observa, en esta regulación propia de la actividad de la Administración se recoge la publicidad, ciñéndose al estándar constitucional y en caso alguno utiliza el vocablo “complemento”, pues se circunscribe a los fundamentos, documentos y procedimientos, vale decir elementos que anteceden al acto o resolución y que han servido para que éste llegue a concretarse y que se justifican en tal carácter, pero en caso alguno alude a complementos, pues ello alude a cuestiones accesorias, ajenas a la construcción del acto o resolución y que únicamente aparecen con posterioridad a su existencia. En palabras simples es algo ajeno y diverso al acto o resolución misma. Por tanto, al provocar el precepto legal indicado en el inciso primero del artículo 5° el ya referido efecto de expansión de la idea de publicidad, rompiendo con el marco constitucional, su aplicación al caso concreto también deviene en inconstitucional.

**16°.** Que de este modo, cuando el Consejo para la Transparencia razona en el sentido de entender que por estar la información en poder del órgano público, tiene este mismo carácter, tal posición no resulta concordante con la norma constitucional, tal como hemos reflexionado previamente y a tal entendimiento que desborda la norma del Texto Fundamental, contribuyen los preceptos legales cuya inaplicabilidad se solicita, lo que en concepto de estos disidentes, permiten sustentar una decisión estimatoria del presente requerimiento. Evidencia de lo anterior se recoge en el razonamiento que efectúa el mencionado Consejo cuando en el considerando 8) de la decisión de amparo C6765-22 expresa *“teniendo en consideración que uno de los desafíos primordiales para lograr los objetivos de los Censos en general, es su difusión y contar con la participación de la población a censar, a juicio de este Consejo, la publicidad de la información denegada permitiría enriquecer el proceso de planificación y preparación del Censo de Población y Vivienda del año 2024, incentivando con ello la adopción de la mejores decisiones al respecto, beneficiando por esa vía el interés general. En definitiva, y desde esta perspectiva, el beneficio público de conocer dicha información es evidentemente mayor que el daño que se puede causar su revelación”*. Vale decir es el mismo Consejo para la Transparencia, el que fundado en las disposiciones que amplían el marco constitucional de aquello que debe entenderse por “público”, el que procede a calificar lo beneficioso o perjudicial de entregar antecedentes que inciden en el ámbito de acción de otro organismo público, lo que es una muestra patente de la desvinculación existente entre la decisión del amparo y el marco constitucional a que hemos hecho referencia latamente.

**17°.** Que por todo lo indicado, estos disidentes concluyen que la aplicación de los preceptos legales requeridos de inaplicabilidad transgrede los límites del artículo 8° inciso segundo constitucional, provocando un efecto inconstitucional para el caso concreto. Como corolario, corresponde indicar que la transgresión constitucional descrita es la responsable de cualquier otra afectación particular que pudiera sufrir la requirente, desde que el respeto a los límites del artículo 8° inciso segundo busca precisamente salvaguardar la necesaria armonía y compatibilidad entre los derechos de quienes solicitan información y de los titulares de la misma, de modo tal que las restantes afectaciones que pueden legítimamente esgrimirse, son resultado de la vulneración a la norma constitucional tantas veces reseñada, de modo que verificada la misma, tal transgresión constituye, para estos jueces, fundamento suficiente para un pronunciamiento estimatorio del presente requerimiento.



**Acordada con el voto en contra de los Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR y JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, y de la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, quienes estuvieron por acoger el requerimiento en la impugnación al artículo 28 inciso segundo de la Ley N° 20.285, por las siguientes razones:**

1°. La requirente impugna el artículo 28, inciso segundo, de la Ley N° 20.285, que prescribe: “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”.

Al efecto, señala que la aplicación de esta norma, al impedir al órgano recurrir a la revisión jurisdiccional, hace primar la publicidad por sobre otros bienes protegidos constitucionalmente, y vulnera la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos y el debido proceso legal.

2°. Como se aprecia de su tenor, la norma impugnada establece una prohibición (“no tendrán derecho a reclamar”) que tiene como destinatarios a los órganos de la Administración del Estado. En tanto prohibición, su efecto preciso se traduce en que les impide a estos impugnar – ante los Tribunales de Justicia – una decisión del Consejo para la Transparencia que les es adversa, en tanto aquel otorga acceso a información que el órgano de la Administración denegó.

De esta suerte, el agotamiento de la vía administrativa que supone el sistema recursivo contenido en la Ley N° 20.285 está diseñado en términos tales que resulta inconstitucional por afectar el debido proceso, en tanto no existe una vía judicial abierta para el órgano de la Administración para cuestionar la decisión del Consejo, en virtud del efecto inhibitorio que produce naturalmente la norma impugnada.

3°. En términos prácticos, el precepto impugnado implica que la decisión del Consejo se resuelve en “única instancia”, sin que exista la posibilidad de acudir a un tercero independiente e imparcial, esto es, 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, para conferir el acceso solicitado.

En efecto, fundándose en el precepto impugnado la Corte de Apelaciones de Santiago declaró inadmisibles los reclamos de ilegalidad deducidos por la requirente en contra de la Decisión del Consejo para la Transparencia, lo que originó que la requirente interpusiera un recurso de queja ante la Corte Suprema, gestión en la que incide el presente requerimiento de inaplicabilidad y en la cual, de declararse inaplicable el referido art. 28, podría la referida Corte entrar al fondo del asunto discutido.

4°. La imposibilidad de la requirente de contar con una vía de impugnación respecto de lo resuelto por el Consejo para la Transparencia teniendo como fundamento para ello la causal de reserva esgrimida, no resulta razonable atendido que la causal del numeral 1 del artículo 21 de la Ley N° 20.285, que se vincula con la afectación del debido cumplimiento de las funciones de los órganos de la Administración del Estado, es una causal constitucional de reserva o publicidad que tiene su fundamento en la misma norma constitucional del artículo 8°, cuando



señala a propósito de estas que “*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*”.

5°. La norma impugnada parece entender que la publicidad debe primar sobre cualquier otro bien jurídico, incluso algunos que constitucionalmente son límites a la publicidad. Lo anterior, pues por la vía procesal de prohibir una reclamación ante los tribunales, se hace primar la publicidad sobre la afectación al debido cumplimiento de las funciones del órgano.

La ley previó que el órgano de la Administración pudiera excederse o abusar en calificar dicha causal. Es por ello que le brindó la posibilidad de impugnar esa decisión ante el Consejo. Pero, luego, la ley deja de considerar la variable del exceso o abuso, sólo que esta vez de aquel en que pueda incurrir el Consejo, pues torna no revisable su decisión.

6°. Por lo expuesto, los ministros que suscriben este voto están por acoger el requerimiento deducido, por estimar que la aplicación del artículo 28, inciso segundo, de la Ley N° 20.285 vulnera los derechos a la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, a la defensa jurídica y al debido proceso legal, en su vertiente, del derecho al recurso, consagrados en el artículo 19 N° 3° (incisos primero, segundo y sexto) de la Carta Fundamental.

### **PREVENCIÓN**

El **Ministro señor NELSON POZO SILVA previene** que concurre al rechazo de todas las normas impugnadas en estos autos, compartiendo única y exclusivamente, los considerandos primero, segundo y tercero del voto de mayoría.

### **Y TENIENDO PRESENTE, ADEMÁS, LAS SIGUIENTES RAZONES:**

1°. Que, como ha asentado en ocasiones anteriores este Tribunal, “si bien una de sus salas puede dar por cumplidos los requisitos de admisibilidad, el pleno de este Tribunal puede formular rechazo formal acerca de la procedencia de realizar un requerimiento como resultado del examen que le compete realizar” (Así, entre otras, STC Roles N° 2.693, 2881, 3146, 5192, 5426). En el caso de autos se da justamente tal situación, pues el requerimiento adolece de defectos que conducen a su rechazo, como se explicará.

2°. Que, teniendo presente la gestión pendiente que sustenta la acción de inaplicabilidad establecida en el artículo 93 N° 6 de la Carta Fundamental es un recurso de queja ante la Corte Suprema, deducido el 15 de febrero del presente año y que se encuentra en tramitación bajo el Rol N° 19.713-23 de la citada Magistratura, el cual se encuentra suspendido a contar del 10 de marzo de 2023.

3°. Que, siendo la naturaleza del recurso de queja un arbitrio “especialísimo” contemplado en la ley, con el exclusivo fin de corregir las faltas o abusos graves, cometido por jueces en la dictación de resoluciones jurisdiccionales y que busca hacer efectiva la responsabilidad disciplinaria si procediere con el mérito pertinente.

4°. Que, a mayor abundamiento, la doctrina ha establecido que el recurso de queja tiene como fuente el artículo 81 de la Constitución Política, el cual establece



que “La Corte Suprema tiene la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la Nación. Se exceptúan de esta norma el Tribunal Constitucional, Tribunal Calificador de Elecciones y los tribunales electorales regionales”. El constituyente prevé la facultad disciplinaria al referirse a la superintendencia correccional, por cuanto dicha facultad la Corte Suprema toma conocimiento del recurso de queja, a partir de los artículos 535, 536 541, 545, 548, 549 y 551 del Código Orgánico de Tribunales. Se complementa a lo anterior en su fase reglamentaria con el auto acordado de la Corte Suprema sobre Tramitación y Fallo del Recurso de Queja.

5°. Que, conceptualmente, el citado arbitrio es un acto jurídico procesal de parte que se ejerce directamente ante el tribunal superior jerárquico y en contra del juez o jueces inferiores que dictaron en un proceso del cual conocieron una resolución con falta o abuso grave, de tal manera que se trata de un recurso extraordinario sólo procedente en los casos establecidos por la ley, regulado de manera orgánica en el COT, no siendo un recurso que se interponga en contra de una resolución, sino en contra del juez o jueces que dictaron la resolución con falta o abuso grave, destinado a corregir simples **errores de interpretación**, no constituye una instancia para la revisión de todas las cuestiones de hecho y de derecho, sino que se encuentra acotado para examinar si se cometió la falta o abuso grave invocado por la recurrente, no suspendiendo el cumplimiento de la resolución, con excepción de que se imparta una orden de no innovar.

6°. Que, en relación a su finalidad consistente en corregir falta y abusos cometidos en la dictación de resoluciones judiciales, sólo procede cuando se está en presencia de errores, omisiones o defectos, manifiestos, flagrantes, que por su alcance y connotación no se compadecen con contenidos inherentes a la función jurisdiccional y que incluso alteran las garantías de la jurisdicción y la racionalidad que establece el artículo 19 N° 3 de la Carta Política (Corte Suprema, Roles Nos 7333-2011, 9267-2013, 3553-2013 y 3839-2013).

7°. Que, la jurisprudencia de la Corte Suprema ha delimitado los casos posibles en la hipótesis que exista falta o abuso, acotándolos a tres circunstancias: en aquellas en que se aparta del texto legal en la dictación de una resolución judicial, es decir fallar “*contra legem*”, error en la interpretación vulnerando las normas especiales que establecen los artículos 19 a 24 del Código Civil y en el evento de una falsa apreciación de los antecedentes del proceso, lo cual requiere la presencia de un fallo arbitrario, apreciándose erróneamente los antecedentes del proceso (Código Orgánico de Tribunales, Concordancias, Historia de la ley, Jurisprudencia y Notas Explicativas; Ed. Thompson Reuters, 2016, p. 381).

8°. Que, estableciéndose que no es posible conjugar el recurso de queja que sustenta la presente acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad debido a que la inconstitucionalidad de la ley a partir del fallo Rol N° 681 estableció que era un aspecto fundamental en la declaración de inconstitucionalidad la conveniencia de formular tal declaración en función de la adecuada coherencia que debe guardar el ordenamiento jurídico con lo prescrito en la Constitución Política y, consecuentemente, atendido al interés general que ella envuelve. Pero además agregó que el sentido de la declaración de inconstitucionalidad de un precepto legal tiene directa relación con el principio de supremacía constitucional, de concentración de la justicia constitucional y de igualdad ante la ley, debiendo resguardarse la subsistencia del principio de certeza jurídica el cual constituye un elemento fundamental del Estado de Derecho, cuya custodia la Carta Fundamental encomienda a esta Magistratura.



**9°.** Que, de los antecedentes que obran en autos, no es posible inferir, en los términos literales de la acción deducida una posible inconstitucionalidad de las normas objetadas sin consideración a situaciones específicas, razón que lleva a que en sentencia Rol 558-90, este órgano jurisdiccional estableció que la inconstitucionalidad constituye el último recurso para asegurar la supremacía constitucional, desde el momento que implica no solo la anulación o derogación de un acto emanado del órgano legislativo (soberano), sino que conlleva un cierto grado de inseguridad jurídica ante el vacío normativo que se produce por la desaparición de la norma, de forma tal que sus efectos parecieran, en el caso concreto, más bien propio de una afectación a la presunción de constitucionalidad y con cierto grado de afectación a una interpretación conforme como límites a su declaración de la pretendida inconstitucionalidad.

**10°.** Que, igualmente, la inconstitucionalidad puede ser de incompatibilidad lógica o contradicción, de incompatibilidad axiológica o colisión, de incompatibilidad pragmática, de incompatibilidad fáctica o inadecuación y de incompatibilidad formal o infracción.

La incompatibilidad lógica consiste en la contradicción normativa representada por combinaciones de determinados caracteres normativos entre sí; la incompatibilidad axiológica o colisión se produce cuando una norma colisiona con otra en algún aspecto valorativo, afectando ciertos bienes, especialmente protegidos. En el caso de colisión lo que sucede que las dos normas protegen o consagran valores diferentes que concurren o confrontan en determinados supuestos de la vida real. Estas colisiones son especialmente frecuentes en materias de derechos y libertades; la incompatibilidad pragmática es aquel caso cuando pesa sobre cierta autoridad normativa una prohibición de emitir una norma determinada, prohibición que la autoridad infringe. De este modo una norma resulta inconstitucional, cuando el acto de emitirla con determinado contenido viola una prohibición constitucional; la incompatibilidad fáctica significa que las constituciones contienen normas sobre la producción de normas y algunas de aquellas normas constitucionales condicionan la producción de ciertas normas legales al acaecimiento de determinadas circunstancias fácticas y por último, la incompatibilidad formal es cuando el órgano que la promulgó carecería de competencia para hacerlo o transgredió las normas procesales que regulan su promulgación.

**11°.** Que en el caso de autos, tal como se ha señalado precedentemente la gestión que sustenta la acción de inaplicabilidad es un recurso de queja, cuyo fin es corregir faltas o abusos graves cometido por los jueces sentenciadores, donde su propia naturaleza recursiva en el presente arbitrio sólo se encuentra acotada en el libelo de la citada queja en su petitorio, al expresar que estos se habrían originados al dictar la resolución de fecha 27 de enero de 2023 en antecedentes sobre reclamación de ilegalidad en autos caratulados “INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS / CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA”, (Ingreso Corte Contencioso-Administrativo N°666-2022), donde la controversia jurídica versa sobre una ilegalidad en que habrían incurrido los Ministros suscriptores de la resolución que declaró inadmisibile el referido reclamo de ilegalidad.

**12°.** Que, no siendo posible adscribir la situación prevista en el recurso de queja y su fundamento dentro de los caminos de inconstitucionalidad, en cuanto que la expresión norma inconstitucional resulta especialmente multívoca, en el sentido que con ella se alude a situaciones muy diversas, las cuales han sido resumidas en el motivo anterior, no cabe más que rechazar la acción deducida a fojas 1 y siguientes por doña María Gabriela Ilabaca Toledo en representación del Instituto Nacional de Estadísticas, por carecer de efectos y atingencia con el recurso de queja en cuestión.



Redactaron la sentencia las Ministras señoras MARÍA PÍA SILVA GALLINATO y DANIELA MARZI MUÑOZ, en las partes primera y segunda, respectivamente. Las disidencias fueron escritas por el Ministro señor JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ y la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, conforme las votaciones precedentemente anotadas.

La prevención fue redactada por el Ministro señor NELSON POZO SILVA.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

**Rol N° 14.013-23-INA**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, y por sus Ministros señor Cristian Omar Letelier Aguilar, señor Nelson Roberto Pozo Silva, señor José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz, la Suplente de Ministro señora Natalia Marina Muñoz Chiu y Suplente de Ministro señor Manuel Antonio Nuñez Poblete.

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



75EF0D25-93FA-4E6A-B199-133545935F65

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl) con el código de verificación indicado bajo el código de barras.