



2023

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 13.051-2022

[27 de abril de 2023]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 5°,
INCISO SEGUNDO, 10, INCISO SEGUNDO, Y 11, LETRAS A) Y C),
DE LA LEY N° 20.285, SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN
PÚBLICA

CENTRO VETERINARIO Y AGRÍCOLA LIMITADA (“CENTROVET”)
EN EL PROCESO ROL N° 564-2021 (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO),
SOBRE RECLAMO DE ILEGALIDAD, SEGUIDO ANTE LA CORTE DE
APELACIONES DE SANTIAGO

VISTOS:

Que, Centro Veterinario y Agrícola Limitada acciona de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 5°, inciso segundo, 10, inciso segundo, y 11, letras a) y c), de la Ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública, en el proceso Rol N° 564-2021 (Contencioso Administrativo), sobre reclamo de ilegalidad, seguido ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

Precepto legal cuya aplicación se impugna

El texto de los preceptos impugnados dispone:

“Ley N° 20.285,



(...)

“Artículo 5º, inciso segundo, de la Ley N° 20.285.-

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, inciso segundo, de la Ley N° 20.285.-

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 11, letras a) y c), de la Ley N° 20.285

El derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado reconoce, entre otros, los siguientes principios:

a) Principio de la relevancia, conforme al cual se presume relevante toda información que posean los órganos de la Administración del Estado, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento.

(...)

c) Principio de apertura o transparencia, conforme al cual toda la información en poder de los órganos de la Administración del Estado se presume pública, a menos que esté sujeta a las excepciones señaladas.”.

(...)

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

Afirma la parte requirente que la gestión pendiente que invoca se origina en una solicitud de información efectuada con fecha 30 de mayo de 2021 por don Rubén Avendaño Herrera, al Servicio Agrícola y Ganadero (“S.A.G.”) para obtener acceso a:

“1. Productos veterinarios biológicos y antimicrobianos (no solo antibióticos) que se encuentran registrados para uso de peces, salmónidos (salmón Atlántico, trucha arcoíris, salmón coho) y otras especies si fuera el caso. Nombre del producto, compuestos, excipientes, año de registro, dosis de registro y periodo de tratamiento de registros, fecha de actualización del registro y fecha de vencimiento del registro.



2. *Productos veterinarios biológicos y antimicrobianos (no solo antibióticos) que se encuentran registrados para uso en moluscos. Indicar: nombre del producto, compuestos, excipientes, año de registro, dosis de registro y periodo de tratamiento de registros, fecha de actualización del registro y fecha de vencimiento del registro.*”

Indica la requirente que con fecha 28 de junio de 2021, se opuso a la entrega de la información indicada en la solicitud, en virtud de lo dispuesto en el artículo 21 número 2 de la Ley N° 20.285, toda vez que su publicidad, comunicación o conocimiento afectaría los derechos de carácter comercial o económico de esta.

Con fecha 29 de junio de 2021, el SAG comunicó al Sr. Avendaño la prórroga de respuesta, conforme a lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley N° 20.285 (deniega acceso pues necesita más tiempo).

Con fecha 19 de julio de 2021 el Sr. Avendaño interpuso amparo para ante el Consejo para la Transparencia (“CPLT”), respecto de la comunicación de prórroga, al cual se le asignó el Rol C5376-21.

Con fecha 20 de agosto de 2021 el SAG dictó la Resolución Exenta N° 5317/2021 (“Resolución Exenta”), en virtud de la cual se denegaba la entrega de la información solicitada, atendido lo dispuesto en los artículos 20 y 21 N° 2 de la Ley N° 20.285 (misma resolución que se impugnó en 13035).

Frente a dicha Resolución Exenta, el Sr. Avendaño Herrera dedujo otro amparo para ante el CPLT, al cual se le asignó el Rol C6473-21.

Luego, con fecha 3 de noviembre de 2021, en el expediente Rol C5376-21, el CPLT notificó a la requirente su decisión de acoger el amparo.

Posteriormente, Centro Veterinario y Agrícola Limitada, interpuso reclamo de ilegalidad en contra de la decisión del Consejo para la Transparencia, en gestión judicial que se sustancia ante la Corte de Apelaciones de Santiago, bajo el Rol Contencioso Administrativo N° 564-2021.

Se afirma que sostener la aplicación de las normas impugnadas a la gestión pendiente infringe la Constitución, pues revela información secreta o reservada, afectando a la requirente en su derecho a la privacidad y reserva respecto de los antecedentes comerciales fundamentales para su actividad económica.

Las disposiciones en su aplicación permiten el acceso a información que no cae bajo la definición de “público” del precepto constitucional, haciéndolo extensivo a hipótesis no contemplada en la Carta Magna, posibilitando asimismo el acceso en circunstancias de que la historia asociada a dicha norma constitucional expresamente dejó fuera de dicha información los informes y antecedentes que las empresas privadas deben proporcionar a las entidades encargadas de su fiscalización.

Tramitación



El requerimiento fue acogido a trámite por la Segunda Sala, con fecha 23 de marzo de 2022, a fojas 22, disponiéndose la suspensión del procedimiento.

En resolución de fecha 19 de abril de 2022, a fojas 27, se declaró admisible.

Conferidos los traslados de fondo a los órganos constitucionales interesados y a las demás partes en la gestión invocada, fueron formuladas observaciones dentro de plazo legal por el Consejo para la Transparencia, que solicita el rechazo del requerimiento de fojas 1, en todas sus partes, en virtud de las siguientes consideraciones:

El derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental implícitamente reconocido en el N° 12 del artículo 19 de la Constitución Política, incorporado al ordenamiento jurídico, a través del inciso segundo del art. 5° de la Carta Fundamental, formando parte del bloque constitucional de derechos, por estar consagrado en tratados internacionales ratificados por Chile que se encuentran vigentes. El derecho de acceso a la información se encuentra incorporado en nuestro ordenamiento jurídico en virtud de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 5° de nuestra Carta Fundamental, que reenvía el ordenamiento constitucional a su complementariedad con el artículo 13 de la CADH y art. 19 N° 2 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

La aplicación de las normas cuestionadas de la Ley de Transparencia contraviene en este caso concreto el art. 8°, inciso segundo, de la Constitución, que consagra un “Principio” de Publicidad”, sin que la requirente precise la forma en que se contradice tal precepto en el caso concreto por la requirente.

La información ordenada entregar por el Consejo para la Transparencia, constituye un “fundamento” de un acto administrativo, hipótesis que se encuentra dentro de la órbita del Principio de Publicidad consagrado en el artículo 8°, inciso segundo, de la Constitución.

Es en el ejercicio de dichas facultades de control y fiscalización que el SAG ha requerido a las empresas los antecedentes y documentos aludidos en la solicitud de información y sobre la base del análisis, revisión y estudio de los mismos, ha dictado actos administrativos en el contexto de un procedimiento administrativo, que obra en un expediente del mismo carácter, en el que se contienen los actos trámites, diligencias y acciones, relacionados con la inscripción en el registro sanitario de los productos respectivos. Es decir, la información ordenada entregar al SAG corresponde a los fundamentos directos y esenciales en virtud de los cuales la autoridad, concedió el registro sanitario de los productos consultados.

Por lo demás, los arts. 3°, 4°, 5° inciso 1°, 10 inciso 1°, y 11 letras b) y d), todos de la ley de transparencia, normas que no fueron impugnadas en estos autos, producen efectos equivalentes a los que la requirente pretende evitar, ya que en virtud de ellas de igual modo es posible fundar la entrega de la información respectiva.



Las supuestas infracciones al derecho de propiedad industrial se traducen en una alegación de ilegalidad más que de constitucionalidad. A su juicio, se pide en realidad a este Tribunal que conozca y se pronuncie sobre el fondo del asunto, esto es, sobre la reserva de la información, cuestión que debe resolver la Corte de Apelaciones de Santiago.

Vista de la causa y acuerdo

En audiencia de Pleno del día 7 de diciembre de 2022, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y alegatos por la requirente del abogado Stephan Lührmann Ortiz; y por el Consejo para la Transparencia, del abogado Felipe Orrego Ramírez.

CONSIDERANDO:

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

PRIMERO: La gestión judicial pendiente que da origen a la presenta acción de inaplicabilidad encuentra su fundamento en la solicitud de la siguiente información, efectuada por Rubén Avendaño Herrera, al Servicio Agrícola y Ganadero (“SAG”):

“1. Productos veterinarios biológicos y antimicrobianos (no solo antibióticos) que se encuentran registrados para uso en peces, salmónidos (salmón Atlántico, trucha arcoíris, salmón coho) y otras especies si fuera el caso. Nombre del producto, compuestos, excipientes, año de registro, dosis de registro y periodo de tratamiento de registros, fecha de actualización del registro y fecha de vencimiento del registro.

2. Productos veterinarios biológicos y antimicrobianos (no solo antibióticos) que se encuentran registrados para uso en moluscos. Indicar: nombre del producto, compuestos, excipientes, año de registro, dosis de registro y periodo de tratamiento de registros, fecha de actualización del registro y fecha de vencimiento del registro.

3. Productos veterinarios biológicos y antimicrobianos (no solo antibióticos) que no se encuentran registrados en el SAG para peces, salmónidos y otras especies si fuera el caso y que el SAG y Sernapesca han autorizado su uso extraetiqueta o uso especial de acuerdo a la solicitud de empresas acuícolas. Volúmenes autorizados y veces entre los años 2010 a 2021.

4. Normativa vigente para que un registro veterinario y biológico de un producto comercial que se encuentra registrado para una especie se pueda ampliar a otra especie. Por ejemplo, tiamulina que se usa en cerdos para ser usados en salmones. Tiempo que puede tardar y estudios que son obligatorios de realizar.

5. Cantidades o volúmenes de importaciones de todos los antimicrobianos señalados anteriormente en los últimos 5 años. Tanto registrados para peces como no registrados.



6. Si tienen estadísticas sobre el uso de antimicrobianos en mascotas y animales mayores de los últimos 5 años también informar.

7. Productos pesticidas que se encuentran registrados para uso en la industria del agro y vinos. Nombre del producto, compuestos, excipientes, año de registro, dosis de registro y periodo de tratamiento de registros, fecha de actualización del registro y fecha de vencimiento del registro. Volúmenes importados de estos pesticidas en los últimos 5 años”.

Con fecha 26 de agosto de 2021, el SAG accedió a la entrega de la información relativa a los numerales 3, 4, 5, 6 y 7 de la solicitud e hizo presente la oposición de ciertas empresas de entregar la información respecto a los puntos 1 y 2.

SEGUNDO: Atendido lo anterior, el solicitante de información dedujo amparo ante el Consejo para la Transparencia, el que fue acogido por éste para ordenar al SAG entregar la siguiente información:

“1. Productos veterinarios biológicos y antimicrobianos (no solo antibióticos) que se encuentran registrados para uso en peces, salmónidos (salmón Atlántico, trucha arcoíris, salmón coho) y otras especies si fuera el caso. Nombre del producto, compuestos, excipientes, año de registro, dosis de registro y periodo de tratamiento de registros, fecha de actualización del registro y fecha de vencimiento del registro.

2. Productos veterinarios biológicos y antimicrobianos (no solo antibióticos) que se encuentran registrados para uso en moluscos. Indicar: nombre del producto, compuestos, excipientes, año de registro, dosis de registro y periodo de tratamiento de registros, fecha de actualización del registro y fecha de vencimiento del registro”.

TERCERO: Con fecha 18 de noviembre de 2021, la empresa requirente en estos autos constitucionales, Centro Veterinario y Agrícola Limitada (“Centrovét”), dedujo ante la Illtma. Corte de Apelaciones de Santiago reclamo de ilegalidad en contra de la antes mencionada decisión del Consejo para la Transparencia, Rol N° 564-2021, el cual se encuentra pendiente de resolver.

CUARTO: La requirente solicita a este Tribunal Constitucional que declare inaplicable en la gestión pendiente la parte subrayada de los artículos 5°, 10° y 11°, letras a) y c), de la Ley N° 20.285, preceptos que establecen lo siguiente:

“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 11.- El derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado reconoce, entre otros, los siguientes principios:

a) Principio de la relevancia, conforme al cual se presume relevante toda información que posean los órganos de la Administración del Estado, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento.

c) Principio de apertura o transparencia, conforme al cual toda la información en poder de los órganos de la Administración del Estado se presume pública, a menos que esté sujeta a las excepciones señaladas.

QUINTO: La cuestión constitucional que debe dilucidar esta Magistratura recae en la interpretación del artículo 8° de la Constitución, específicamente en cómo dicha interpretación resulta compatible con los preceptos legales impugnados.

SEXTO: Cabe tener presente que la misma solicitud de información requerida dio origen a dos gestiones judiciales las que, a su vez, dieron lugar a dos requerimientos de inaplicabilidad.

En efecto, por una parte, el solicitante de información dedujo amparo ante el CPLT en contra de la resolución que comunicó la prórroga del SAG dictaminada conforme al artículo 14 de la Ley N° 20.285 (Rol C5376-21), lo que dio origen al reclamo de ilegalidad deducido por Centrovot ante la Corte de Apelaciones de Santiago Rol N° 564-2021, que constituye la causa *sub lite* del presente requerimiento de inaplicabilidad. Por otra parte, el solicitante de información dedujo amparo ante el CPLT en contra de la resolución del SAG N° 5317/2021 que denegó la entrega de la información requerida (Rol C6473-21) y ante la decisión que acogió dicho amparo, el requirente reclamó de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones de Santiago Rol N° 651-2021. En relación a esta última gestión la requirente también interpuso un requerimiento de inaplicabilidad, Rol N° 13.035, la cual fue desestimada por este Tribunal Constitucional mediante sentencia definitiva de 2 de agosto de 2022.

Esta sentencia desestimarás asimismo la inaplicabilidad pedida, recogiendo, natural y especialmente, lo resuelto en la citada sentencia Rol N° 13.035, además en diversas otras que últimamente han rechazado requerimientos similares (entre otras, STC Roles Nos. 11.736, 12.612, 12.326, 12.378, 12.175, 12.144, 12.458, 12.493 y 13.155), las cuales recogieron fallos previos que, recayendo en el art. 5° de la ley N° 20.285 o en éste junto a otras disposiciones de ese cuerpo legal, habían también rechazado las



acciones de inaplicabilidad respectivas (STC roles Nos. 2290, 2278, 2505, 2506, 2870, 2871, 4785 y 6932).

II. ALCANCE DEL INCISO 2° DEL ARTÍCULO 8 DE LA CONSTITUCIÓN

SÉPTIMO: Pues bien, la doctrina que surge de las sentencias estimatorias de inaplicabilidad recaídas en los preceptos de la Ley de Transparencia 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, tal jurisprudencia ha sostenido 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°).

OCTAVO: Al enfrentar ahora los cuestionamientos que formula la requirente en contra de los preceptos legales impugnados nuevamente -como en otras ocasiones- nos encontramos con 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. Existen dos cuestiones que han estado en el centro de la jurisprudencia previa 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.

NOVENO: 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: La ausencia de la voz “principio” en la Constitución no debería eludir que ello sea resorte de interpretación, como indica el propio Tribunal. Lo anterior resulta obvio, porque 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.

DÉCIMO PRIMERO: 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.15°, 2868, c.6°, y 2805, c.19°); principio de igualdad ante la ley (STC roles N°s 2805, c.20°, y 2673, c.15°); principio de protección a la maternidad (STC Rol N° 2796, c.6°); principios del bien común y servicialidad del Estado (STC roles N°s 2693, c.7°, y 2793, c.19°); principio de legalidad (STC roles N°s 2671, c.17°, 2834, c.27°, 2694, c.14°, y 2722, c.14°); principio de legalidad del gasto (STC roles N°s 2868, c.14°, y 2744, c.6°); principio de independencia de la función parlamentaria (STC Rol N° 2868, c.7°); principio de igualdad (STC Rol N° 2694, c.3°); principio de certeza y seguridad jurídica (STC Rol N° 2694, c.18°); 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.5°); principio del justo y racional procedimiento (STC Rol N° 2722, c.6°); principio de presunción de inocencia (STC Rol N° 2799, c.17°); principio de razonabilidad (STC Rol N° 2798, c.27°); principio de proporcionalidad (STC roles N°s 2671, c.23°, y 2798, c.27°); principio de juridicidad (STC Rol N° 2798, c.3°).

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 1° 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 SEGUNDO: 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 TERCERO: 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 pública. ¿Dónde se vierten esos fundamentos que es necesario explicitar que sean públicos? Hoy, hay muchos formatos en que se pueden consignar los fundamentos de un acto, siendo los correos electrónicos uno de ellos.

Por tanto, la alegación del requirente respecto de que los artículos 5°, 10° y 11°, letras a) y c), 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.

III. FUNCIÓN FISCALIZADORA DEL SERVICIO AGRÍCOLA Y GANADERO

DÉCIMO CUARTO: Sostiene la requirente que la información solicitada fue entregada por el privado al organismo público por así ordenarlo la Ley N° 18.755 que establece “Normas Sobre El Servicio Agrícola y Ganadero, deroga La Ley N° 16.640 y otras Disposiciones, y el Decreto N° 25 que Aprueba Reglamento De Productos Farmacéuticos de Uso Exclusivamente Veterinario”.

DÉCIMO QUINTO: El artículo 2° de la Ley N° 18.755 establece que el SAG “tendrá por objeto contribuir al desarrollo agropecuario del país, mediante la protección, mantención e incremento de la salud animal y vegetal; la protección y conservación de los recursos naturales renovables que inciden en el ámbito de la producción agropecuaria del país y el control de insumos y productos agropecuarios sujetos a regulación en normas legales y reglamentarias”. Agrega el artículo 3° de la misma ley que al SAG, para el cumplimiento de sus funciones, corresponde “Aplicar y fiscalizar el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias sobre prevención, control y erradicación de plagas de los vegetales y enfermedades transmisibles de los animales. Asimismo, conocerá y sancionará toda infracción de las normas legales y reglamentarias cuya fiscalización compete al Servicio” (letra a) y “Efectuar la inspección y control sanitario de los productos farmacéuticos de uso exclusivamente veterinario. Las infracciones que constate deberá informarlas al Instituto de Salud Pública” (letra ñ).

A su vez, el artículo 41 de la ley dispone que el SAG “es la única autoridad encargada en todo el territorio nacional de la inspección y control sanitario de los productos farmacéuticos de uso exclusivamente veterinario, entendiéndose por tales a cualquiera sustancia natural o sintética, o mezcla de ellas, que se administre a los animales y los antígenos de uso in vitro”, agregando que un reglamento contendrá “las normas de carácter sanitario de producción, fabricación, registro, almacenamiento, distribución, venta, importación o exportación y características de los productos farmacéuticos de uso exclusivamente veterinario”.

DÉCIMO SEXTO: El reglamento al cual se hace referencia está contenido en el Decreto Supremo N° 25, de 2005, del Ministerio de Agricultura, que “Aprueba el Reglamento de Productos Farmacéuticos de Uso Exclusivamente Veterinario”. Ese cuerpo normativo establece que solo se podrá “fabricar, importar, exportar, tener, distribuir y transferir a cualquier título, productos registrados en el Servicio. Sólo se podrá fabricar e importar productos por quien sea el titular de su registro o se encuentre autorizado por éste” (art. 2°) y que el registro “es el procedimiento



destinado a verificar la calidad, eficacia e inocuidad de un producto mediante la evaluación y reconocimiento de sus antecedentes”. Asimismo, dispone que “La aprobación o rechazo del registro de un producto se hará mediante una resolución que se notificará al solicitante”. Finalmente, el art. 6 del reglamento preceptúa que la resolución que otorga el registro de un producto debe contener, al menos, el nombre genérico del producto, la vigencia del producto y la fórmula cuali-cuantitativa completa, especificaciones del producto terminado, rotulado gráfico autorizado y resumen de las características del producto, las que se incluirán en uno o más anexos timbrados, que se considerarán parte integrante de la resolución, entre otros.

DÉCIMO SÉPTIMO: En el caso concreto, detentando las facultades de fiscalización que se han atribuido al Servicio Agrícola y Ganadero, y sobre la base de la información que recibe de las empresas agropecuarias en el ejercicio de ciertas obligaciones legales, la información requerida sobre los productos veterinarios que se encuentran registrados para su uso en peces, salmónidos y otras especies y para uso en molusco no solo está en su poder sino que además constituye el fundamento que le permite inscribir los productos en el Registro Sanitario de Productos.

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

DÉCIMO OCTAVO: 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 NOVENO: 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 lo 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).

VIGÉSIMO: 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).



VIGÉSIMO PRIMERO: 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 SEGUNDO: 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 TERCERO: 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 CUARTO: Definidos estos estándares generales, la jurisprudencia nuestra ha definido un test de constitucionalidad y otro de legalidad.

Las alegaciones de la requirente dicen relación con que la información solicitada sería secreta al existir resguardo legal expreso de ser información considerada como secreta o confidencial al alero de la Ley 19.039, sobre Propiedad Industrial (fs. 10).

VIGÉSIMO QUINTO: No obstante, 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°).

De ese modo, será competencia de la Corte de Apelaciones de Santiago determinar si en los hechos la revelación de la información solicitada afecta o no tanto los derechos de terceros, teniendo presente además lo dispuesto en el artículo 21, N° 2, de la Ley de Transparencia que establece como causal de secreto o reserva “Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte los derechos de las personas, particularmente tratándose de su seguridad, su salud, la esfera de su vida privada o derechos de carácter comercial o económico”, como la causal de reserva establecida en el artículo 89 de la ley 19.039.

VIGÉSIMO SEXTO: Por último, en lo que se refiere a la impugnación del artículo 11, letras a) y c) de la Ley N° 20.285, no cabe más que rechazar el requerimiento atendido a que, por el contenido de dichas normas, referidas a los principios de relevancia y apertura o transparencia, no se alcanza a divisar cómo podrían ellas resultar decisivas en la resolución de la gestión pendiente.

VIGÉSIMO SÉPTIMO: En síntesis, sirvan todas estas razones para desestimar el presente requerimiento.

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. OFÍCIESE.
- II. **ÁLCESE** LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.



III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.

DISIDENCIA

Los Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ estuvieron por **acoger** el requerimiento de autos en virtud de las siguientes consideraciones:

1°. Que el presente requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad es interpuesto en representación de Centro Veterinario y Agrícola Limitada, Centrovét, empresa que ha presentado un reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones de Santiago en proceso Rol N° 564-2021 de amparo contra de las decisiones adoptadas por el Consejo para la Transparencia, originada en una solicitud de información efectuada en mayo de 2021 por el señor Rubén Avendaño Herrera, al Servicio Agrícola y Ganadero ("S.A.G."), todo ello según lo descrito en la parte expositiva de esta sentencia.

2°. Que el requerimiento indica que Centrovét se opuso a la entrega de la información solicitada por el señor Avendaño Herrera en virtud de lo dispuesto en el artículo 21 N° 2 de la Ley N° 20.285, toda vez que su publicidad, comunicación o conocimiento afectaría sus derechos de carácter comercial o económico. Frente a la negativa de entrega de tales antecedentes el solicitante deduce amparo ante el Consejo para la Transparencia, organismo que decidió acoger el mismo, ante lo cual la requirente ha planteado reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones, gestión judicial en que incide el pronunciamiento de esta Magistratura.

3°. Que en este contexto, cabe indicar que tal como expone la parte requirente, la cuestión de constitucionalidad que se plantea guarda relación con la transgresión de los límites contenidos en el artículo 8° inciso segundo constitucional, como consecuencia de la aplicación de los preceptos legales contenidos en el artículo 5° inciso segundo, 10 inciso segundo y 11 letras a) y c) de la Ley N° 20.285.

4°. Que, cabe consignar primeramente, esta controversia no constituye una novedad para este Tribunal Constitucional, siendo numerosos los pronunciamientos recaídos en la materia y las decisiones que se han pronunciado por varios años respecto del sentido y alcance del artículo 8° inciso segundo constitucional en materia de publicidad y su relación con los preceptos legales cuya inaplicabilidad se solicita en estos autos, de modo tal que resulta pertinente basarse en dicha nutrida jurisprudencia constitucional para determinar si, atendidas las características del caso concreto, la transgresión a la norma ya indicada es efectiva y resultado de la aplicación de los preceptos legales cuya inaplicabilidad se solicita.



5°. Que respecto de la norma constitucional cuya infracción se plantea, contenida en el indicado artículo 8° inciso segundo esta Magistratura ha señalado que según se aprecia de su tenor, ella 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°). O en otros términos, *“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).

6°. Que en la misma línea argumental se ha indicado que lo anterior fluye directamente de la norma constitucional en comento, lo que ha sido recogido por esta Magistratura al indicar 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 normativa de la materia.

7°. Que en abono a lo anterior, huelga señalar que tal como ha advertido la jurisprudencia constitucional, ha sido la Ley N° 20.285 la que introduce el concepto de *“información”*, el que en caso alguno es contemplado en la disposición constitucional. Por lo pronto, pertinente resulta señalar que el derecho de acceso es definido como *“solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado”* (artículo 10, inciso primero). Sin duda el concepto de información alude a un ámbito de conocimiento y acceso a antecedentes mucho más amplio que el catálogo delimitado que consigna la disposición constitucional que, sin duda, configura el marco al cual debe ceñirse el mencionado cuerpo legal. Por lo pronto información deriva de informar, que en su primera acepción según la Real Academia Española alude a *“Enterar o dar noticia de algo”*, evidenciando la amplitud y carencia de delimitación de tal concepto.

8°. Que es precisamente en esta línea en que se desenvuelven los preceptos legales cuya inaplicabilidad se solicita. Así, el artículo 5° inciso segundo, obliga a entregar *“la información elaborada con presupuesto público”* y también *“toda otra información que obre en poder de los órganos de la Administración”*. A su vez, el artículo 10 inciso segundo se refiere al 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”*. En el caso de los literales impugnados del artículo 11, se aprecia igual tendencia. En su letra a), refiriéndose al principio de la relevancia se indica que *“se presume relevante toda información que posean los órganos de la Administración del Estado, cualquiera sea su*



formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento”, mientras que el literal c), referido al principio de apertura o transparencia, refiere nuevamente a “toda información en poder de los órganos de la Administración del Estado”.

9°. Que en tal sentido, resulta palmario que los preceptos legales objetos del presente requerimiento van más allá de los límites precisados por la norma constitucional, los que quedan en evidencia cuando se analiza que esta razona sobre la base de decisiones, lo que permite entender por qué habla de actos y resoluciones y de lo que accede a éstas: “*sus fundamentos*” y “*los procedimientos que utilicen*”. En efecto, como ha señalado nuestra jurisprudencia, resulta difícil imaginarse una información que no esté comprendida en alguna de las dos categorías que el precepto establece, porque la Administración o produce información o la posee a algún título. El punto es que toda ella sería pública, independientemente de si tiene o no relación con el comportamiento o las funciones del órgano de la Administración” (STC Rol N° 2907, c. 35°; STC Rol N° 2558, c. 18°; STC Rol N° 4669, c. 23°).

10°. Que al respecto esta Magistratura se ha preguntado “*si esa amplitud es lo que quiso el legislador cuando elaboró la Ley de Transparencia. Porque existe abundante información en la historia legislativa de la Ley de Transparencia que apunta en el sentido contrario. Lo que se buscó, por una parte, fue reproducir lo que establecía la Constitución. Por la otra, no innovar en los conceptos de acto administrativo que definía la Ley N° 19.880*” (Historia de la Ley N° 20.285, Biblioteca del Congreso Nacional, p. 117 y siguientes)” (STC Rol N° 2907, c. 37°; STC Rol N° 2558, c. 20°; STC Rol N° 3111, c. 33°; STC Rol N° 4669, c. 25°). Además - y tal como lo ha entendido previamente esta Magistratura - 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. Por ello el inciso segundo del artículo 8° de la Constitución comienza señalando: “*son públicos*” (entre otras, STC Rol N° 2907, c.38°; STC Rol N° 2558, c. 21°; STC Rol 4669, c. 26°).

11°. Que es precisamente esta amplitud la que queda en evidencia al analizar la aplicación de los preceptos legales reprochados al caso concreto. Es ese ámbito de antecedentes el que es objeto de la solicitud de información, siendo su publicidad definida por el Consejo para la Transparencia, precisamente a partir de la aplicación de las normas cuya inaplicabilidad se solicita.

Que en definitiva, es la amplitud de los preceptos legales reprochados, aplicados al caso específico lo que ha provocado una transgresión de los límites constitucionales en materia de publicidad y han permitido, en definitiva, dejar expuesta como pública información de carácter comercial y estratégica de una empresa privada, la que ha celebrado un contrato que, por vincularse a un organismo público del Estado, la termina dejando expuesta a sufrir afectaciones en el desarrollo



de sus actividades comerciales, legítimamente amparadas y protegidas por la misma Carta Fundamental, en cuanto la libertad para desarrollar una actividad económica supone que ni aun la regulación legal de la actividad misma puede llegar a obstaculizar e impedir la ejecución de los actos lícitos amparados por el derecho, menos aún una regulación de diversa naturaleza y que es ajena a la expresión de esta garantía como es la regulación en materia de información pública. Y del mismo modo, elementos propios de una estrategia comercial, tendiente a la celebración de un acuerdo de voluntades con un evidente sustrato económico sin duda es un elemento que cuenta con un reconocimiento constitucional, incluso desde la óptica de la propiedad industrial que ello puede entrañar y las que válidamente pueden ser entendidas como un activo de la empresa y como tal, susceptibles de protección.

Que de este modo, por transgredir los límites consignados en el artículo 8° inciso segundo constitucional de acuerdo a los argumentos expuestos, y por la especial consideración a las características del caso concreto sometido a decisión de esta Magistratura, estos jueces consideran que el presente requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad debiera ser acogido.

PREVENCIÓN

El **Ministro señor RODRIGO PICA FLORES** **previene** que concurre a la presente sentencia, compartiendo sus considerandos 1° a 6°, 14° a 23°, y teniendo además presente las siguientes consideraciones:

1°. Es necesario recordar que siendo la pesca y acuicultura una actividad económica amparada por el ejercicio de la libertad del numeral 21° del artículo 19 de la Constitución Política, para que el ejercicio de actividades económicas pueda ser calificado como legítimo debe ser respetuoso de las normas legales que regulen tal actividad. Además de ello, no puede omitirse que el numeral 8° del mismo artículo 19 alude al medio ambiente como objeto de protección constitucional, no solamente respecto del fenómeno de la contaminación, sino también al establecer como "*deber del Estado*" el de "*tutelar la preservación de la naturaleza*", agregando una reserva específica y habilitante, en orden a que "*La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente*", que se ve complementada en la propia constitución, en el numeral 24° del mismo artículo, al limitar el derecho de propiedad con la función social que se le asigna, la cual incluye "*la conservación del patrimonio ambiental*", lo cual exige respetar los delicados equilibrios de los ecosistemas del mar bajo su jurisdicción, cuestión que en materia de pesca y acuicultura conlleva necesariamente una extracción sustentable de recursos .

2°. A su vez, dicha extracción racional, controlada y sustentable de los recursos pesqueros es, además, un deber del Estado Chileno en función del derecho internacional público, con diversas fuentes convencionales y no convencionales de obligaciones generales y específicas en orden al resguardo de la sustentabilidad, la



recuperación de las pesquerías, los métodos de pesca, cultivo y reproducción de peces y mariscos, la protección de especies y otras materias. Tales obligaciones ambientales también se aplican a los estándares de equilibrio y preservación ambiental y sustentabilidad de la acuicultura, en especial en lo referido al impacto ambiental de tal actividad. A este respecto, es necesario mencionar, entre otras, las siguientes fuentes: Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (suscrita por Chile el 10 de Diciembre de 1982, ratificada el 28 de Agosto de 1997 y publicada el 18 de noviembre de 1997), Código Internacional de Conducta para la Pesca Responsable (norma voluntaria) (Aprobada en 1995 por la FAO), Acuerdo para Promover el Cumplimiento de las Medidas Internacionales de Conservación y Ordenación por los Buques Pesqueros que pescan en Alta Mar (Aprobado mediante Resolución 15/93, de la FAO, el cual entró en vigor el 24 de abril de 2003, fecha en que el Director General recibió el 25º instrumento de aceptación), Acuerdo sobre la Aplicación de las Disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (10 de Diciembre de 1982, relativas a la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y Altamente Migratorias o Acuerdo de Nueva York; ratificado mediante Decreto Nº 31, promulgado el 08 de marzo del 2016 y publicado el 21 de septiembre del 2016), Comisión de Pesca Continental para América Latina (COPESCAL, creada en Roma en 1976 por la resolución 4/70 de la Septuagésima Sesión del Consejo de la FAO), Convención sobre la Diversidad Biológica (CBD, suscrita en la Conferencia de Río de Janeiro de 1992 y ratificada por Chile en 1994. Chile ratificó el Convenio sobre la Diversidad Biológica el 9 de septiembre de 1994, mediante Decreto Supremo Nº 1.963 del Ministerio de Relaciones Exteriores, el que fue publicado en el Diario Oficial con fecha 6 de mayo de 1995.), Convención de Wellington sobre Prohibición de Pesca con Redes de Enmalle y Deriva de Gran Escala en el Pacífico Sur (Suscrita en Wellington el 20 de octubre de 1990 y ratificada por Chile el 1º de noviembre de 1991), El Protocolo II de la Convención sobre Prohibición de la Pesca con Redes de deriva y de gran escala en el Pacífico Sur (promulgado el 09 de diciembre de 1993 y publicado el 03 de marzo del año 1994), Convenio para la Protección del Medio Marino y la Zona Costera del Pacífico Sudeste, de 1981 (ratificado mediante Decreto Nº 296, promulgado el 07 de abril de 1986 y publicado el 14 de junio de 1986). Todos los deberes contenidos en tales instrumentos deben además ser tenidos presente a la hora de configurar el ejercicio de actividades económicas en espacios marítimos, por el impacto que tengan a su respecto, y ello es especialmente predicable respecto de la salmonicultura, pues la misma tiene impacto en el entorno marítimo, y se realiza en centros de cultivo y engorda ubicados en el mar, entendido el mismo como bien nacional de uso público.

3º. A su vez, debe tenerse como elemento de juicio el denominado principio preventivo en materia ambiental, el cuál puede sustentarse en los numerales 8º y 24º del artículo 19 de la Constitución Política, en la medida que en ellos se reconoce el medio ambiente como un objeto de conservación constitucional relevante y en el primero de ellos se habilita expresamente a establecer limitaciones específicas a otros



derechos en función de la preservación del medio ambiente, para lo cual es ineludible tener presente la afectación de otras especies y del equilibrio del ecosistema particular por el cultivo y cosecha de peces y mariscos. De tal modo, resultan información claramente relevante para la comunidad, para los demás usuarios de los espacios marítimos, y para el ciudadano mismo, cuestiones como la cantidad y ubicación de centros de cultivo y engorda de salmones, el impacto ambiental de las prácticas productivas, la gestión de los desechos, la cantidad y clase de antibióticos y químicos utilizados, la biomasa final del ciclo productivo, la información sobre fugas de peces, etc., todo ello con la finalidad de contribuir a la protección de los recursos hidrobiológicos y su medio ambiente, mediante un control social y orgánico del comportamiento sectorial. Ello en estricta coherencia con el rol de la publicidad en relación con el control social -ciudadano- respecto de los actos de la Administración (y de todo órgano estatal), doble control que permitirá la interacción del Estado, los privados y grupos intermedios para fines virtuosos, como podría ser la detección, control, monitoreo y erradicación de prácticas de cultivo y cosecha contrarias al ordenamiento jurídico, de aquellas que no resguarden lo que la ley denomina bienestar animal y procedimientos que eviten su sufrimiento innecesario (artículo 13 F), contribución en programas sanitarios e, incluso, el consumo responsable y con conocimiento de los alimentos y, en fin, ello redundará en la participación de los diferentes actores en cuestiones propias del interés público, sin contravenir los bienes jurídicos privados protegidos por el mismo ordenamiento jurídico.

4°. A propósito del dicho preventivo, con base en la Declaración de Río, se dispone la prevención como un principio en materia ambiental, este principio lo anuncia como proceso de efectuar una evaluación de impacto ambiental, como instrumento nacional respecto a toda actividad que posiblemente produzca un impacto desfavorable, dañino e irreparable en el medio ambiente y la cual esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente (Declaración de Río, Principio 17, en este sentido ver a Silva Hernández, Francisca, 2019, Principio de prevención y precautorio en materia ambiental. Revista Jurídica Derecho, 8(11), 92-106. Recuperado en 06 de octubre de 2020, de http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S241328102019000200006&lng=es&tlng=es).

5°. A su vez, en materia de medio ambiente no puede ser omitida en el análisis de esta materia la magnitud y posible irreversibilidad del daño al medio ambiente ocasionables por el cultivo y cosecha de recursos hidrobiológicos, en particular respecto a la industria del salmón, lo cual lleva a que la regulación deba tender a evitar, en primer término, el daño y solamente en segundo a reparar, pues la idea es que el medio ambiente, en tanto fuente de recursos, sea protegido, lo que significa normar en orden a impedir el daño y la alteración de sus equilibrios, lo que lleva a que dentro de la funcionalidad del principio aludido esté que << permite anticiparse en las causas a la producción del daño ambiental.>> (en este sentido ver a OLIVARES GALLARDO, ALBERTO. (2016). LOS PRINCIPIOS AMBIENTALES EN LA



ACTIVIDAD DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: (A PROPÓSITO DE LA SENTENCIA ROL N° 2684-2014). Estudios constitucionales, 14(2), 435-460. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002016000200014>). Tampoco puede preterirse que este principio se encuentra presente como una de las finalidades de la institucionalidad ambiental chilena, al ser aludido específicamente en el Mensaje de la Ley N° 19.300, sobre bases generales del medio ambiente.

6°. Al día de hoy, es posible verificar que el legislador ha sentado especial énfasis en el ámbito de la sustentabilidad de los recursos hidrobiológicos, regulando para ello el acceso a la actividad de cultivo y extracción de peces y mariscos, en el marco de objetivos constitucionalmente legítimos, así como también fomentando la investigación y verificando fiscalización. En virtud de aquello, la Ley N° 18.892 sobre Pesca y Acuicultura, y su reglamento, incorpora en su texto diversas regulaciones y prohibiciones, tendientes a la preservación y resguardo de las condiciones ambientales y sanitarias, por lo que es legítimo que los actores conozcan aquellas materias que inciden en el bien jurídico que se intenta proteger.

7°. En efecto, causas de estas materias no deben ser vistas exclusivamente en la perspectiva de libertad de empresa, sino que también en perspectiva ambiental, en clave de sustentabilidad, explotación racional y cumplimiento de obligaciones de derecho internacional del mar, al amparo de la protección constitucional del medio ambiente, por la vía de regular la extracción sustentable de recursos. De tal forma, la normativa cuestionada no puede ser considerada arbitraria ni menos carente de razonabilidad legislativa ni menos carente de sustento en la Carta Fundamental, sobre todo teniendo presente el impacto de la industria salmonera respecto a los demás recursos hidrobiológicos y, en consecuencia, la importancia de la fiscalización de sus actos por parte del Estado, así como el rol de los distintos actores en ella.

8°. Que, finalmente, este sentenciador reitera que el acceso a información en poder de órganos del Estado no puede estar sujeto a una identificación previa de un interés público que justifique la solicitud, ni menos a una calificación de ese tipo por parte del propio órgano estatal que tenga que entregar los antecedentes requeridos.

9°. Que, todo lo expuesto, en especial las consideraciones propias del derecho ciudadano a la información en cuestiones ambientales, y de la incidencia de las cuestiones ventiladas en esta causa en la calidad de las aguas y los elementos exógenos que están tengan, más en bienes nacionales de uso público como aquellos en los que vía concesión se ubican las concesiones de acuicultura, llevan a este sentenciador a variar el criterio que sostuvo en la sentencia Rol N° 9972, de fecha 5 de mayo de 2021, y reiterar lo que viene razonando desde la dictación de las sentencia Roles N°s 10382, 10769, 11207 y 12145.



Redactó la sentencia la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO y la disidencia el Ministro señor JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ. La prevención corresponde al Ministro señor RODRIGO PICA FLORES.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 13.051-22-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, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Rodrigo Patricio Pica Flores y señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz.

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



69040DAE-DE5B-4561-87C7-9D1335507AD0

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