0000516
QUINIENTOS DIECISEIS

2026

REPÚBLICA DE CHILE

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 17.478-26 INA

[04 de noviembre de 2026]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 28 INCISO SEGUNDO DE LA LEY N°20.285, SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PUBLICA

CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO – SUBSECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

EN EL PROCESO ROL N° 775-2025, SOBRE RECLAMO DE ILEGALIDAD, SEGUIDO ANTE LA CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO).

VISTOS:

Que, con fecha 01 de abril de 2026, el Consejo de Defensa del Estado, en representación del Fisco de Chile –Subsecretaría de Relaciones Exteriores- acciona de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 28 inciso segundo de la Ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública, para que ello incida en el proceso Rol N° 775-2025, sobre reclamo de ilegalidad, seguido ante la Corte de Apelaciones de Santiago (Contencioso Administrativo).

Precepto legal cuya aplicación se impugna

El texto del precepto impugnado dispone, en su parte destacada:

"Ley 20.285 Acceso a la Información Pública

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 conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal Constitucional.

Como antecedentes de la gestión pendiente, la parte requirente explica que don Daniel Meza Riquelme presentó dos solicitudes de información a la Subsecretaría de Relaciones Exteriores con fecha 10 de abril del año 2025. En el primer caso, solicita acceso y copia a la lista de empresas que han entregado invitaciones a ciudadanos chinos para obtener permisos de permanencia transitoria; y en el segundo, el listado de empresas que han entregado informes de funciones o contratos de trabajo a ciudadanos chinos para respaldar solicitudes de permisos de permanencia transitoria y permisos de residencia temporal; en ambos casos entre enero de 2015 hasta la fecha de ingreso de la petición. Los datos se solicitan divididos por mes, número de solicitantes y si las correspondientes solicitudes fueron autorizadas o denegadas. También se solicita adjuntar copia de los informes de funciones o contratos de trabajo con los cuales se respaldó cada solicitud.

Señala que el 26 de mayo de dicho año, la Subsecretaría de Relaciones Exteriores respondió en forma conjunta a los requerimientos de información mediante la Resolución Exenta N° 798, denegando la entrega de la información solicitada conforme lo dispuesto en el artículo 21 N° 1, letra c), de la Ley de Transparencia.

Frente a dicha decisión, el interesado con fecha 30 de mayo de 2025, dedujo Amparo de su Derecho de Acceso a la Información Pública ante el Consejo para la Transparencia, el que acoge el amparo, ordenando a la Subsecretaría entregar la información requerida, debiendo el órgano tarjar, previamente, todos los datos personales de contexto, que pudieren estar contenidos en la información cuya entrega se ordena.

En contra de la Decisión del Consejo, el 17 de septiembre del 2025, la Subsecretaría interpuso reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones de Santiago, alegando la configuración de la causal de secreto o reserva establecida en el artículo 21 N° 1 letra c) de la Ley de Transparencia, pues la Institución carece del personal suficiente para atender debidamente a la solicitud de información.

Indica que la Corte de Apelaciones de Santiago por resolución de 9 de octubre de 2025 declaró admisible el respectivo reclamo de ilegalidad.

Al fundamentar el conflicto constitucional, alega que la aplicación del precepto impugnado infringe el inciso segundo del artículo 8 de la Constitución al subvalorar una causal de reserva establecida en la propia Carta Fundamental.

Indica que en el caso concreto y por haberse invocado la afectación del debido cumplimiento de las funciones de un órgano de la Administración del Estado, se impide que el asunto sea revisado por un órgano jurisdiccional y se exige que la controversia se resuelva exclusivamente por el Consejo para la Transparencia. Esto no solo distingue sin fundamentos entre causales de reserva que tienen la misma valoración constitucional, sino que además omite que el órgano primeramente llamado a velar por el debido cumplimiento de sus funciones es el propio órgano que invoca la causal y no el Consejo para la Transparencia.

Hace presente que en la especie, la Subsecretaría de Relaciones Exteriores debe revisar un universo de 28.459 solicitudes y sus respectivos expedientes en el Sistema Informático de Atención Consular, y para elaborar y sistematizar la información solicitada se requiere la intervención coordinada de 3 Unidades de la Subsecretaría, advirtiendo al efecto que sólo cuenta con 3 funcionarios actualmente disponibles y cualificados para recopilar, examinar y sistematizar la información solicitada, lo que afectaría severamente el desarrollo de las obligaciones de dicha Subsecretaría.

Asimismo, considera transgredido el artículo 19 N° 3 de la Constitución, pues por una parte impide que la causal de reserva sea ponderada e interpretada por un órgano jurisdiccional y por otra, que un órgano del Estado haga valer sus alegaciones en plenitud, todo ello sin justificación alguna que permita apreciar la razonabilidad de la regla contenida en el precepto impugnado.

En este sentido, el órgano del Estado -Subsecretaría de Relaciones Exteriores- que, por aplicación del artículo 28 inciso segundo, no puede impugnar ante los tribunales la decisión del Consejo para la Transparencia, ve impedido que sus alegaciones sean ponderadas en una sede distinta, no administrativa sino jurisdiccional, que pondere las reglas y derechos en juego con mayor distancia e imparcialidad.

Por último, alega que la norma impugnada impide que un conflicto de relevancia jurídica sea resuelto por los tribunales de justicia, contraviniendo el artículo 76 de la Constitución.

Sostiene, por último, que la norma del artículo 28, inciso 2°, de la Ley de Transparencia, al vedar la tutela judicial en ciertos casos, sustrae la controversia del control jurisdiccional. En tal sentido, el precepto legal configura una suerte de inmunidad o fuero a favor de la decisión administrativa del Consejo para la Transparencia, tornándola incuestionable para el órgano afectado. Esto es contrario al espíritu del artículo 76 de la Constitución Política, que reserva a los tribunales establecidos en la ley el conocer y resolver los conflictos de relevancia jurídica, y contraviene el principio de separación de funciones al entregar la última palabra a un órgano administrativo en perjuicio del derecho de defensa de otro órgano público.

En apoyo de los argumentos esgrimidos, cita jurisprudencia de esta Magistratura en que se ha accedido a declarar la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la norma objetada, entre otras, causas Roles N°s. 14.434-2023, 13.015-2022, 13.155-2022, 11.150-2021, 10.151-2021, 10.175-2021, 10.981-2021, 12.458-2021, 9.223-2020, 9.156-2020, 6.126-2019, y 2997-2016, entre otras.

Tramitación

Por resolución de fecha 09 de abril del año 2026 a fojas 68, la Primera Sala de esta Magistratura admitió a trámite el libelo de inaplicabilidad, ordenando además la suspensión del procedimiento; y por resolución de la misma Sala fue declarado admisible con fecha 30 de abril del presente año a fojas 145.

Conferidos los traslados de fondo a los órganos constitucionales interesados y a las demás partes en la gestión invocada, formuló observaciones el Consejo para la Transparencia a fojas 474, solicitando el rechazo del requerimiento en todas sus partes, atendido a los siguientes argumentos:

En primer lugar, no puede imputarse al Consejo infringir con la aplicación del artículo 28 inciso segundo de la Ley de Transparencia, la causal de reserva contenida en el artículo 8° inciso segundo de la Constitución, teniendo presente que era responsabilidad del órgano de la Administración dar a conocer fehacientemente o acreditar su configuración en el caso concreto ante este Consejo, lo cual no efectuó.

En segundo lugar, afirma 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 artículo 19 N° 3, inciso sexto, de la Constitución Política.

En consecuencia, argumenta que los órganos de la Administración no siempre deben 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.

En tercer lugar, señala que la restricción establecida en el inciso segundo del artículo 28 de la Ley de Transparencia, 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.

Hace presente que efectivamente existe una tensión evidente entre lo privado y lo público, entre los ciudadanos y los órganos de la Administración del Estado, respecto a cierta información que el primero solicita en virtud de su derecho fundamental, garantizado o reconocido implícitamente por el artículo 19 numeral 12 de la Constitución Política, y el segundo la detenta y se opone a tal entrega por causales de reserva o secreto que la ley le franquea.

Conforme con ello, el Consejo concluye que la Constitución Política y la propia Ley para la Transparencia, asientan la idea categórica que todas las disposiciones jurídicas deben entenderse en el sentido que el secreto o reserva es una excepción y por ello deben interpretarse de manera restringida, facilitando siempre el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

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

Señala que la restricción que impone la Ley de revisar la decisión del Consejo para la Transparencia, 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 la misma no tiene límites para su invocación, más que el propio criterio de parte del órgano requerido, pudiendo con ello generar una transgresión al derecho fundamental de acceso a la información.

En consecuencia, señala que la imposibilidad de reclamar de ilegalidad para la Subsecretaría de Relaciones Exteriores, en el caso de autos, por aplicación de lo dispuesto en el precepto impugnado, se encuentra totalmente justificada y ajustada a Derecho.

En cuarto lugar, afirma 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, por lo que la restricción al reclamo de ilegalidad establecida en el inciso segundo del artículo 28 de la Ley de Transparencia, en ningún caso supone un gravamen injustificado o una desventaja procesal arbitraria, carente de justificación ni razonabilidad.

Hace presente que el reclamo de ilegalidad establecido en el artículo 28 de la Ley de Transparencia es una acción de derecho estricto que ha sido específicamente regulada por el legislador, por lo que las causales de procedencia de este reclamo y los legitimados activos para deducirlo son definidos estrictamente por el legislador. De esta manera si la ley hace improcedente este recurso para una específica causal de reserva cuando pretenda ser invocada por un órgano de la Administración del Estado, ello es una decisión que cabe al legislador, y que no puede pretenderse que sea enmendada por esta Magistratura vía requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, como lo pretende la Subsecretaría de Relaciones Exteriores.

A fojas 495, en decreto de fecha 04 de junio de 2026 fueron traídos los autos en relación.

Vista de la causa y acuerdo

En audiencia de Pleno del día 28 de julio de 2026, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos de los abogados Carlos Achiardi Echeverría, por la parte requirente y Gonzalo Valenzuela D'Angelo, por el Consejo para la Transparencia, adoptándose acuerdo con igual fecha, conforme certificación de la señora relatora.

Y CONSIDERANDO:

I. Conflicto de constitucionalidad

PRIMERO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 93, incisos primero, N°6, y decimoprimero de la Constitución, esta Magistratura está llamada a determinar si resulta contraria a la Constitución, la aplicación del artículo 28 inciso segundo, de la Ley N°20.285, sobre Acceso a la Información Pública (en adelante Ley de Transparencia, indistintamente), en el proceso Rol N°775-2025, reclamo de ilegalidad, seguido ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

SEGUNDO: En el marco de la gestión judicial pendiente de Rol N°775-2025 (Contencioso Administrativo), sobre reclamo de ilegalidad, seguido ante la

Corte de Apelaciones de Santiago, se impugna la Decisión de Amparo roles C5673-25 y C5674-25, adoptada en sesión ordinaria N°1548 del Consejo Directivo del Consejo para la Transparencia, celebrada el 4 de septiembre de 2025, que acogió los amparos deducidos y ordenó que la Subsecretaría de Relaciones Exteriores: *"Entregue al reclamante una lista de empresas que han entregado invitaciones a ciudadanos chinos para obtener permisos de permanencia transitoria entre enero de 2015 y la fecha de la solicitud, dividido por mes, número de solicitantes y si las correspondientes solicitudes fueron autorizadas o denegadas, incluyendo copia de los informes de funciones o contratos de trabajo con los cuales se respaldó cada solicitud; y una lista de empresas que han entregado informes de funciones o contratos de trabajo a ciudadanos chinos para respaldar solicitudes de permisos de permanencia transitoria y permisos de residencia temporal entre enero de 2015 y la fecha de la solicitud, divididos por mes, número de solicitantes y si las correspondientes solicitudes fueron autorizadas o denegadas, incluyendo copia de los informes de funciones o contratos de trabajo con los cuales se respaldó cada solicitud. Lo anterior, debiendo el órgano tarjar, previamente, todos los datos personales de contexto, como por ejemplo, el número de cédula de identidad, domicilio particular, fecha de nacimiento, la nacionalidad, el estado civil, teléfono, correo electrónico particular, entre otros datos que pudieren estar contenidos en la información cuya entrega se ordena, en aplicación de lo previsto en el artículo 19 N°4 de la Constitución Política de la República, en concordancia de lo dispuesto en los artículos 2°, letra f) y g), 4 y 10 de la ley N°19.628, sobre protección de la vida privada, y en cumplimiento de la atribución otorgada a este Consejo por el artículo 33°, letra m), de la Ley de Transparencia."*

La referida decisión tuvo su origen en las solicitudes de acceso a la información pública identificadas como AC001T0006636 y AC001T0006637 realizadas por don Daniel Meza Riquelme, denegadas por la Subsecretaría de Relaciones Exteriores mediante Resolución Exenta N°798 de fecha 26 de mayo de 2025, arguyendo que procede la reserva de la información en razón del artículo 21 N°1 letra c) de la Ley N°20.285, es decir, por distraer indebidamente a los funcionarios del cumplimiento regular de sus labores habituales.

Frente a lo anterior, el solicitante dedujo dos amparos a su derecho de acceso a la información, los cuales fueron conocidos y tramitados conjuntamente, y acogidos por el Consejo para la Transparencia en los términos previamente señalados.

TERCERO: En sede de inaplicabilidad, la requirente cuestiona la constitucionalidad de la aplicación del artículo 28, inciso segundo, de la Ley N°20.285, el cual dispone en la parte destacada:

"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."

CUARTO: Señala la requirente que el artículo 28 inciso segundo, que limita la legitimación activa para deducir reclamo de ilegalidad contra las decisiones del Consejo para la Transparencia, vulneraría en el caso concreto los artículos 8° inciso segundo, 19 N°3 incisos primero, segundo y sexto, y el artículo 76 de la Constitución Política de la República. Ello, en primer lugar, porque la aplicación del precepto legal obliga a subvalorar sin fundamento alguno una de las cuatro causales de reserva que autoriza la Constitución Política, esto es, el debido cumplimiento de las funciones de los órganos del Estado; impide la impugnación judicial de las decisiones del Consejo para la Transparencia, imponiendo que la controversia sea resuelta exclusivamente por el órgano administrativo, afectando así el derecho al recurso; en relación al artículo 76 de la Constitución, esgrime que la norma cuestionada, al prohibir que el órgano de la Administración del Estado pueda fundar su reclamación de ilegalidad en la causal contenida en el artículo 21 N°1 de Ley de Transparencia, impide que un conflicto de relevancia jurídica sea revisado y resuelto por los Tribunales.

II. Resolución del caso

II.1 Transparencia y acceso a la información pública: La Constitución Política no distingue entre las causales de reserva (artículo 8° C.P.)

QUINTO: El artículo octavo de la Constitución Política consagra el principio de publicidad y transparencia, principio básico del Estado de Derecho y base de la institucionalidad de nuestro país. Tal como lo ha señalado esta Magistratura, "su propósito es garantizar un régimen republicano democrático; además, que se garantice el control del poder, obligando a las autoridades a responder a la sociedad por sus actos y dar cuenta de ellos; también, promover la responsabilidad de los funcionarios sobre la gestión pública; y, finalmente,

fomentar una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad (STC 634/2007, 1732/2011, 1800/011, 1990/2012)" (STC Rol N°2246-12, considerando vigésimo segundo).

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

En particular, el inciso segundo del artículo octavo de la Constitución prevé: "son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen" y el inciso segundo del artículo 10 de la Ley de Transparencia profundiza "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".

SEXTO: Si bien el principio de publicidad y transparencia irradia la generalidad de las actuaciones de las entidades públicas, no es de carácter absoluto. Este principio puede admitir limitaciones, a través de las causales de reserva o secreto establecidas en una ley de quórum calificado, a saber, 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.

El carácter reservado de un asunto no es algo en sí mismo reprochable o susceptible de sospecha, tampoco es sinónimo de ausencia de control, pues existen otras formas de fiscalización que posibilitan una supervisión del actuar de los órganos de Administración del Estado y brindan a los ciudadanos la posibilidad de realizar una crítica fundada a las decisiones de la autoridad, como son el procedimiento administrativo, los recursos administrativos, el ejercicio de las potestades de la Contraloría General de la República, el debate en el Congreso Nacional, etc. (STC Roles N°s 2246-2012 y 2153-11).

La causal de reserva del artículo 21 N°1 de la Ley de Transparencia está compuesta de varios elementos. "En primer lugar, utiliza la expresión

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

SÉPTIMO: El artículo 21 N°1 en comento contempla una causal de reserva o secreto que habilita a los órganos de la Administración del Estado para denegar, total o parcialmente, el acceso a la información solicitada, en aquellos casos en que su publicidad, comunicación o conocimiento pueda comprometer o entorpecer el debido cumplimiento de sus funciones.

Además, la norma enuncia casos en los cuales podría configurarse dicha afectación. Entre ellos se incluye la divulgación de antecedentes cuya publicidad resulte lesiva para la prevención, investigación o persecución de delitos, o que sean necesarios para el adecuado ejercicio de defensas jurídicas o judiciales. Asimismo, se alude a aquellos antecedentes o deliberaciones que anteceden a la adopción de una resolución, medida o política, reconociendo expresamente que los fundamentos de tales decisiones deben ser públicos una vez adoptadas. Finalmente, se menciona la procedencia de la reserva respecto de solicitudes de carácter genérico que involucren un volumen significativo de actos administrativos o de sus antecedentes, cuya atención demande una distracción indebida de los funcionarios públicos respecto del cumplimiento regular de sus funciones.

La Subsecretaría de Relaciones Exteriores denegó la entrega de información solicitada fundada en la causal de la letra c) del numeral 1 del artículo 21 de la Ley N°20.285. La primera solicitud de información requería el "acceso y copia a la lista de empresas que han entregado invitaciones a ciudadanos chinos para obtener permisos de permanencia transitoria entre enero de 2015 hasta la fecha de ingreso de la solicitud (…) divididos por mes, número de solicitantes y si las correspondientes solicitudes fueron autorizadas

o denegadas. También se solicita adjuntar copia de los informes de funciones o contratos de trabajos con los cuales se respaldó cada solicitud". La segunda solicitud, requería el "acceso y copia a la lista de empresas que han entregado informes de funciones o contratos de trabajo a ciudadanos chinos para respaldar solicitudes de permisos de permanencia transitoria y permisos de residencia temporal entre enero de 2015 hasta la fecha de la solicitud (...) divididos por mes, número de solicitantes y si las correspondientes solicitudes fueron autorizadas o denegadas. También se solicita adjuntar copia de los informes de funciones o contratos de trabajo con los cuales se respaldó cada solicitud". Ante tales solicitudes, la Subsecretaría denegó la entrega de información, en circunstancias que no cuenta con esos datos, por lo que habría que elaborarlos sobre la base de los antecedentes aportados por la Red Consular, los que, a su vez, tampoco se encuentran sistematizados ni consolidados en los términos referidos por el solicitante. Precisa la requirente de autos, que la cantidad de solicitudes de visa de ciudadanos chinos, por cada año consultado, es de 11.683 en 2015, 6.799 en el año 2016, 6.690 en el año 2017, 7.133 solicitudes en 2018, 5.145 solicitudes en 2019, 497 solicitudes en el año 2020, 1.121 en el año 2021, 1.474 en el año 2022, 3.651 en 2023, 6.902 en 2024, y 1.667 en 2025 (fojas 7 y 8).

Añade la Subsecretaría, que resolver cada una se las solicitudes demandarían aproximadamente entre 5 a 10 minutos por expediente, lo que a su vez significa 4.329 horas o 541 días hábiles de trabajo para una persona. Precisa luego, el requerimiento, que para abordar las 3 etapas que se requiere para atender la solicitud de información, la Subsecretaría sólo cuenta con 3 funcionarios actualmente disponibles y cualificados para recopilar, examinar y sistematizar la información solicitada, uno de cada Unidad mencionada, lo que afectaría severamente el desarrollo de las obligaciones de la Subsecretaría, pues implicará que los tres funcionarios sean apartados completamente del cumplimiento de sus funciones habituales (fs. 14).

OCTAVO: En el marco del procedimiento de solicitud de acceso a la información pública, la Ley N°20.285 en su artículo 28, prevé el reclamo de ilegalidad en contra de las decisiones del Consejo para la Transparencia ante la Corte de Apelaciones en las siguientes hipótesis: "a) Por todo solicitante de información disconforme con la decisión del Consejo que rechace total o parcialmente el amparo deducido; b) Por el tercero que se hubiese opuesto en tiempo y forma a la revelación de información que pudiese afectar sus derechos, cuando el Consejo hubiese consentido en la entrega de dicha información desechando dicha oposición. c) Por los órganos de la administración que impugnen decisiones del Consejo, pero solamente en los casos en que dicho órgano rechace la invocación de las causales contenidas en el artículo 21 N°3 y 4, relativas al interés nacional o la seguridad de la Nación; o en

el numeral 5 del mismo artículo, referido a reserva dispuesta por ley de quórum calificado." (Ferreiro, A. (2019) "Causales de reserva y recursos: el equilibrio virtuoso entre la transparencia y la defensa de los bienes jurídicos que justifican proteger cierta información", en Hofmann, A. et al., *La Promesa del Gobierno Abierto*, p. 62)

El artículo 28, inciso segundo, antes referido, señala que los órganos de la Administración del Estado no tienen derecho a reclamar ante la Corte de Apelaciones de la resolución del Consejo en caso de que este otorgue el acceso a la información que hubieren denegado, siempre que tal denegación del órgano solicitado de información se hubiere fundado en la afectación del debido cumplimiento de sus funciones.

La exclusión antedicha, en el caso de autos, no encuentra una justificación racional ni consistente. Lo anterior, pues la causal para fundar dicha exclusión, esto es, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de los órganos de la Administración, tiene – según se ha visto - rango constitucional. Allí hay, entonces, un interés que la Constitución considera digno de protección al momento de consagrarlo como un límite a la transparencia. El precepto impugnado, de contrario, revela una sospecha de mal uso de dicha causal, que resuelve el Consejo, sin ulterior revisión. En este sentido, mientras las decisiones del órgano de la Administración son revisadas por el Consejo y/o los tribunales, la norma impugnada inhibe la revisión judicial de una decisión del Consejo que revoca la negativa de la Administración a entregar la información y accede a ella." (STC Rol N°10.161, c. 50° y 51°).

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

II.2 Naturaleza del Consejo y consecuente impugnabilidad de sus actos (artículo 38 C.P.)

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

Siguiendo al profesor Enrique Rajevic, la naturaleza jurídica del Consejo para la Transparencia puede ser descrita como "*sui generis*" y se enmarca dentro de las "entidades autónomas a que se refiere el art. 65, inc. 4° N°2 y N°3, de la Constitución, y que en tal calidad integra la Administración Pública como uno de los órganos creados para el cumplimiento de la función administrativa. [...] Si acudimos a las clasificaciones de Pantoja B. sería un órgano 'acentralizado'". (Rajevic, E. (2010) "El Consejo para la Transparencia como "administración independiente", en Letelier, R y Rajevic, E. (coord.), *Transparencia en la administración pública*, Santiago de Chile, Legal Publishing Chile, 233 y 235).

A este respecto, cabe recordar que esta Magistratura calificó la norma que creó el Consejo para la Transparencia (artículo 31, Proyecto de Ley sobre acceso a la información pública, Boletín 3773-06) como propia de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado a que se refiere el artículo 38, inciso primero, de la Constitución (STC Rol N°1051-08, c. 20°).

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

El Consejo para la Transparencia detenta potestades normativas, a modo ejemplar: dictar instrucciones generales para el cumplimiento de la legislación sobre transparencia y acceso a la información por parte de los órganos de la Administración del Estado, requerir a éstos para que ajusten sus procedimientos y sistemas de atención de público a dicha legislación (véase la Resolución Exenta N°491, que aprueba texto de la instrucción general del consejo para la transparencia sobre invocación y prueba de la causal de secreto o reserva de distracción indebida); potestades administrativas, tales como, promover la transparencia de la función pública, la publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, y el derecho de

acceso a la información, por cualquier medio de publicación; y potestades jurisdiccionales, específicamente, resolver, fundadamente, los reclamos por denegación de acceso a la información que le sean formulados de conformidad a esta ley (artículo 33, letra d, c, y b, respectivamente de la Ley de Acceso a la Información Pública).

DÉCIMO: Las particulares características del Consejo para la Transparencia en relación con el procedimiento de solicitud de acceso a la información pública y la potestad jurisdiccional que ejerce, hacen que sus resoluciones deban ser objeto de impugnación en razón del artículo 38 de la Constitución Política de la República.

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

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

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

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

Tal como afirma el profesor y ex Contralor General de la República, el Derecho Administrativo "reconoce que tanto la Administración del Estado como

los particulares puedan impetrar la revisión de los actos administrativos" (Bermúdez, J. (2011) Derecho Administrativo General, Thomson Reuters, p. 21), pues, junto con garantizar el estricto cumplimiento de los principios que rigen la actuación de los órganos de la Administración del Estado permite corregir los posibles errores y arbitrariedades en el ejercicio de las funciones públicas. Particularmente, el control jurisdiccional de las decisiones administrativas actúa como un contrapeso de estas, exigiendo el cumplimiento de los requisitos de validez establecidos por la Constitución y las normas jurídicas aplicables.

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

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

El agotamiento de la vía administrativa que supone el sistema recursivo contenido en la Ley N°20.285 está diseñado en términos tales que no existe una vía judicial abierta para que el órgano de la Administración pueda cuestionar la decisión del Consejo para la Transparencia. En términos prácticos, la aplicación del inciso segundo del artículo 28 de la Ley de Transparencia conduce a que la decisión del referido Consejo se resuelva en "única instancia", sin que exista la posibilidad de acudir a un tercero independiente e imparcial, equidistante respecto de las partes en disputa, es decir, un Tribunal de Justicia, que resuelva el conflicto de relevancia jurídica que se produce por las posiciones encontradas entre el órgano que alegó la causal del artículo 21 N°1 de la Ley N°20.285 – para denegar la entrega de la información – y el Consejo para la Transparencia que descarta su concurrencia y confiere el acceso solicitado (STC Rol N°10.161, considerando cuadragésimo séptimo).

DÉCIMO SEGUNDO: Por lo que resulta imprescindible que las decisiones del Consejo para la Transparencia puedan ser objeto de impugnación, en vista del grado de autonomía que detenta y la concentración de potestades normativas, administrativas y jurisdiccionales que posee, ya que ello permite salvaguardar los principios constitucionales de legalidad y control judicial

sobre la Administración Pública y establecer mecanismos de revisión que prevengan posibles errores, abusos o decisiones arbitrarias a fin de equilibrar su independencia institucional con la correcta protección del derecho al acceso a la información pública y el respeto por las normas y derechos fundamentales consagrados en la Constitución (STC Rol N°16.503, considerando decimotercero).

II.3 Naturaleza objetiva del reclamo de ilegalidad (19 N°3 C.P.)

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

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

En tal sentido, las reglas contenidas en el artículo 19 N°3 de la Constitución, en particular aquella contenida en el inciso sexto, exigibles en este caso concreto, "no operarían como derechos en *stricto sensu* sino como reglas de derecho objetivo" (Núñez, M. (2015) Titularidad y sujetos pasivos de los derechos fundamentales, *Revista De Derecho Público,* p. 205), pues las garantías procesales propias del debido proceso, en cuanto exigencia sustantiva de los órganos que ejercen la jurisdicción, deben ser respetadas con independencia de la calidad que detentan las partes en el procedimiento, las que, además, afirman la vigencia efectiva de los principios de supremacía constitucional y de juridicidad como bases elementales e insustituibles del Estado de Derecho, tal como lo consagran expresamente los artículos 1°, 4°, 5°, 6° y 7° de la Constitución.

DÉCIMO CUARTO: En el escenario planteado, la norma impugnada se revela injustificada desde la perspectiva del órgano requerido de información: la Subsecretaría de Relaciones Exteriores. Lo anterior, porque una decisión adversa adoptada en la vía administrativa, que revierte la denegación de la información fundada en la causal del artículo 21 N°1 de la Ley N°20.285, resulta inimpugnable, siendo entonces las alegaciones que la Subsecretaría planteó, no

sólo frente al solicitante, sino que también frente al Consejo para la Transparencia, ponderadas de modo definitivo por éste. Como puede apreciarse, la vía administrativa que se abre ante el Consejo resulta excesivamente gravosa para el órgano de la administración, no así para el solicitante de información, pues aquel, en caso de no conformarse con lo resuelto por el Consejo para la Transparencia puede – pese a haber discutido en sede administrativa la procedencia de la entrega de la información que finalmente se le deniegue – acudir a la tutela de un órgano jurisdiccional, para discutir nuevamente respecto de la entrega de la información.

DÉCIMO QUINTO: Lo grave del diseño descrito es que, mientras las decisiones de un ente administrativo, en este caso la Subsecretaría de Relaciones Exteriores, son revisables - administrativa o jurisdiccionalmente –, ello no acontece con la que adopta el Consejo, el cual, según se ha señalado, también es un órgano administrativo. El precepto impugnado, en definitiva, parte de la base de que si el Consejo revocó la decisión de la Administración - que había denegado el acceso a una determinada información - esa decisión es correcta y no admite error, toda vez que la margina de toda impugnación judicial, dejándola entonces exenta de control por un tercero ajeno a las partes.

DÉCIMO SEXTO: Las anteriores consideraciones permiten a este Tribunal concluir que la aplicación del artículo 28, inciso segundo, de la Ley N°20.285, al restringir la legitimación activa para impugnar decisiones del Consejo para la Transparencia, vulnera lo previsto en los artículos 8 inciso, 38 y 19N°3 de la Constitución Política de la República.

DÉCIMO SÉPTIMO: Habiendo acogido en la presente acción de inaplicabilidad las alegaciones de la actora referidas a los artículos 8° y 19 N°3 de la Constitución Política de la República, no se hace necesario emitir pronunciamiento sobre lo esgrimido en relación a la vulneración del del artículo 76.

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

SE RESUELVE:

I. **QUE SE ACOGE EL REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD DEDUCIDO A FOJAS 1, DECLARÁNDOSE LA INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 28 INCISO SEGUNDO DE LA LEY N° 20.285 SOBRE ACCESO A LA**

INFORMACIÓN PÚBLICA, EN EL PROCESO ROL N° 775-2025, SOBRE RECLAMO DE ILEGALIDAD, SEGUIDO ANTE LA CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO). OFICIESE.

II. **QUE SE ALZA LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.**

DISIDENCIAS

La Ministra señora **NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA** y el Ministro señor **RAÚL MERA MUÑOZ** y las Ministras señoras **CATALINA LAGOS TSCHORNE y MARCELA PEREDO ROJAS,** estuvieron por **rechazar** el libelo de fojas 1, en virtud de los siguientes argumentos:

1°. Que, en cuanto a la impugnación del artículo 28 inciso segundo de la Ley N°20.285, el requirente sostiene que no existe una vía judicial abierta al Órgano de la Administración para cuestionar la decisión del Consejo para la Transparencia cuando se invoca la causal del número 1 letra c) del artículo 21 de la referida ley, razón por la cual, se vulnerarían la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos y el debido proceso, consagrados en el artículo 19 N° 3 de la Carta Fundamental, al impedirse que la causal de reserva sea ponderada por un órgano jurisdiccional y que el órgano del Estado haga valer sus alegaciones en plenitud. Asimismo, sostiene que se infringe el artículo 8 inciso segundo de la Constitución, al subvalorarse una causal de reserva establecida en la propia Carta Fundamental, distinguiéndose sin fundamento entre causales que tienen la misma valoración constitucional; y el artículo 76 de la Constitución, al sustraerse del conocimiento de los tribunales de justicia un conflicto de relevancia jurídica, configurando una suerte de inmunidad a favor de la decisión del Consejo para la Transparencia.

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

3°. Que en el caso de autos la Subsecretaría de Relaciones Exteriores, mediante Resolución Exenta N° 798, de 26 de mayo de 2025, denegó la entrega

de la información solicitada por don Daniel Meza Riquelme —referida a las empresas que, desde enero de 2015, han entregado a ciudadanos chinos invitaciones para obtener permisos de permanencia transitoria, o informes de funciones o contratos de trabajo para respaldar solicitudes de dichos permisos y de residencia temporal—, por estimar que se configuraba la causal de distracción indebida, establecida en el artículo 21 N°1, letra c), de la Ley N° 20.285.

En particular, la requirente ha hecho presente que, para elaborar y sistematizar la información solicitada, debe revisar un universo de 28.459 solicitudes y sus respectivos expedientes en el Sistema Informático de Atención Consular, con la intervención coordinada de tres unidades de la Subsecretaría, contando sólo con tres funcionarios disponibles y cualificados para ello, lo que afectaría severamente el desarrollo de sus obligaciones.

4°. Que siendo la resolución del Consejo para la Transparencia un acto administrativo, no una resolución judicial; y el reclamo ante la Corte de Apelaciones una acción judicial, no un recurso procesal, no resulta conducente referirse al "derecho al recurso", sino que es procedente razonar de acuerdo a la garantía de protección judicial de los derechos. Sobre este punto, y más allá de las discusiones terminológicas (derecho a la acción, de acceso a la justicia o tribunales, tutela judicial efectiva, etc.) no hay dudas de la existencia de un derecho fundamental a la protección judicial de derechos, pues el artículo 19 N° 3 de la Carta Fundamental se refiere a *"La igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos"*, y en el ámbito de la actuación administrativa, el artículo 38 inciso segundo de la Carta Fundamental es claro al establecer que *"Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño".*

5°. Que, sin embargo, lo alegado por la requirente es algo distinto. Sostiene que está impedida de impetrar un reclamo de ilegalidad específico ante la Corte de Apelaciones de Santiago cuando invoque una particular causal de reserva de la información, como es la contemplada en el N° 1 del artículo 21 de la Ley de Transparencia, y que consecuencialmente ello sería atentatorio contra la tutela judicial efectiva. Planteado el asunto en estos términos, cuesta ver cuál es la cuestión constitucional, porque del hecho de que exista un derecho a la protección judicial, no se deriva el derecho a una acción contencioso-administrativa específica, con causales amplias de impugnación, y que deba ser necesariamente conocida por un Tribunal de alzada como es una Corte de Apelaciones.

De la lectura de los preceptos constitucionales transcritos aparece con claridad que es competencia del legislador regular el sistema de acciones contencioso-administrativas, lo que comprende, entre otras, el Tribunal competente, las causales del reclamo, los titulares de la acción y las reglas de procedimiento. Estas reglas no son decididas por el afectado -tampoco por el Tribunal Constitucional- pues el artículo 76 supedita el deber de inexcusabilidad de los Tribunales a la reclamación de su intervención en forma legal y en negocios de su competencia, entonces no hay un derecho a un pronunciamiento de fondo si es que el reclamo no se ajusta a las reglas de procesabilidad de la acción previamente definidas por el legislador.

Lo anterior permite desechar, asimismo, la infracción invocada al artículo 76 de la Constitución.

6°. Que, como es sabido, la finalidad de la Ley de Acceso a la Información Pública, N°20.285 de 2008, es permitir la fiscalización y control del poder público con el objeto de garantizar el principio de publicidad de la información en poder del Estado y el derecho de acceso a la información pública de parte de los administrados, consagrados en el artículo 8 constitucional y en los artículos 5 inciso segundo y 10 inciso segundo de la citada Ley. En efecto, fue promulgada con posterioridad a la condena de la Corte Interamericana en el caso *Claude Reyes versus Chile*, relacionado con la negativa a dar información sobre el proyecto de deforestación "Río Cóndor" y de la empresa forestal Trillium, titular del proyecto, por parte de la administración -puntualmente el Comité de Inversiones Extranjeras- a los ciudadanos solicitantes. Con posterioridad, la Corte consideró que la entonces norma en tramitación era un paso adelante en la política legislativa para el cumplimiento de los fines que busca el acceso a la información pública. En su capítulo de reparaciones señaló que *"La Corte también estima importante recordar al Estado que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención (…) tiene la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades (…) La Corte valora los importantes avances normativos que Chile ha emprendido en materia de acceso a información bajo el control del Estado, que se encuentra en trámite un proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública"* (caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, sentencia de fecha 19 de septiembre de 2006, párrafos 161 y 162). La controversia, que llevó a Chile por tercera vez al Sistema Interamericano por asuntos vinculados a la libertad de expresión, demostró que uno de los ámbitos más naturales de esta libertad es el acceso a información que se encuentra relacionada a la actividad estatal, y que es en ese campo que se despliega gran parte de la potencia fiscalizadora y de control del poder público que esta política busca satisfacer: *"La existencia de expresión e información libre es objetivamente valiosa para una sociedad y por lo mismo se ha configurado una 'posición preferente' respecto de otros derechos*

fundamentales. Esta posición preferente es ratificación que la libertad de información no es sólo un valor en sí mismo, sino que es fundamental para el ejercicio de otros derechos. 'Protege [...] la búsqueda de la verdad, que exige el flujo libre y contraste de ideas, y la necesidad de comunicarse con sus semejantes que tiene el ser humano para desarrollar su personalidad'. Asimismo, la información es el presupuesto para la activación de mecanismos de participación, de mecanismos de fiscalización de la autoridad y el presupuesto de exigibilidad de otros derechos fundamentales" (García, Gonzalo y Contreras, Pablo, Derecho de acceso a la información en Chile: nueva regulación e implicancias para el sector de la defensa nacional, Estudios Constitucionales, V. 7 N°1, Santiago 2009).

7°. Que la lógica del diseño legislativo responde a hacer efectivo el derecho de acceso a la información bajo el control del Estado y, en tal sentido, la garantía de protección judicial que se denuncia como vulnerada exigirá un escrutinio mayor si tales alegaciones son planteadas por un ciudadano ante la negativa de acceso a la información que se pretende pública por el órgano encargado de proveerla. En este caso se da la situación inversa, pues es un Órgano del Estado quien pretende tutela judicial para impugnar la decisión de entregar información pública, que obra en su poder, emanada del órgano competente. En efecto, el artículo 28 inciso segundo de la Ley N°20.285, niega la posibilidad de reclamar de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones, cuando la causal sea la que arguyó el requirente, esto es que "*Los órganos de la Administración del Estado no tendrán derecho a reclamar ante la Corte de Apelaciones de la resolución del Consejo que otorgue el acceso a la información que hubieren denegado, cuando la denegación se hubiere fundado en la causal del número 1 del artículo 21*".

8°. Que no pasa inadvertido que valerse de la única causal que no permite reclamar de ilegalidad es una decisión del sujeto requerido de información. Por otra parte, si la publicidad de esta información puede frustrar los objetivos institucionales, lo que corresponde es que dicha causal de reserva sea establecida por una ley de quórum calificado, como lo exige el artículo 8 inciso 2° de la Constitución, sin que corresponda que los Órganos de la Administración del Estado resuelvan tal cuestión a través de una interpretación extensiva de las causales de reserva de la Ley 20.285, aún si la omisión legislativa pudiere ser manifiesta y carente de justificación.

9°. Que debe recordarse que el reclamo de ilegalidad del artículo 28 de la Ley 20.285, no es de revisión plena. En efecto, habilita a controlar aquello que se discutió ante el Consejo para la Transparencia, salvo en el caso ya referido de la causal del artículo 21 N° 1 del mismo cuerpo legal, ello porque, tratándose de esta causal, los argumentos que se esgrimen para denegar la información son de orden burocrático y de discrecionalidad del órgano público. La cuestión, entonces, se restringe a determinar si es inconstitucional que el legislador haya

restringido la discusión ante la Corte de Apelaciones por la específica causal invocada.

10°. Que la ley franquee un control judicial o un recurso no es en abstracto calificable como constitucional o no, ya que no existe una regla genérica aplicable a todo tipo de materias y procedimientos, sino que debe evaluarse sistémicamente y atendiendo a las especificidades de la institución jurídica analizada y a los valores constitucionales que se busque expresar con ella. Así lo ha consignado esta magistratura, al concluir que *"… la exigencia constitucional del derecho al recurso como componente del debido proceso, depende de múltiples circunstancias sistémicas y de contexto procesal, o incluso concretas, y no configura un requisito de validez del juicio per se"* (STC Rol N° 2723-14-INA, c. 11). Asimismo, esta Magistratura ha afirmado que *"el diseño legislativo del sistema recursivo es una 'opción de política legislativa'. Esto obedece a que el legislador es libre de establecer un sistema de recursos, en cuanto a su estructura, forma y especificación que le parezcan pertinentes a la naturaleza y fines de la controversia para la protección de los derechos e intereses comprometidos de los justiciables"* (STC Rol N°12569-21-INA, c. 12). Así las cosas, el mero hecho de negar la procedencia de una acción no implica de por sí una vulneración al debido proceso.

11°. Que la circunstancia de que la causal que se invoca no sea objeto de control judicial, no exime al órgano administrativo, en este caso del Consejo de la Transparencia del deber legal de motivación de las decisiones administrativas, de conformidad con los artículos 11, 16 y 41, incisos cuarto y sexto, de la Ley 19.880. Así lo ha dispuesto la Contraloría General de la República, precisando los alcances de la normativa citada señalando *"[…] que los actos administrativos terminales deberán ser fundados, debiendo por tanto la autoridad que los dicta expresar los razonamientos y antecedentes conforme a los cuales ha adoptado su decisión"* (Dictamen 52.317/2013). En este contexto, la discusión respecto al debido proceso requiere tener en consideración la aplicación supletoria de la Ley 19.880 que consagra las bases del procedimiento administrativo y que instaura mecanismos de reclamación de los vicios de que pueda adolecer un procedimiento administrativo de lo que deriva su invalidación, de modo que como ha sido dirimido por el órgano contralor *"[…] ante un acto administrativo que adolece de un vicio que afecta un requisito esencial del mismo -como es la motivación-, de conformidad con lo previsto en el artículo 6° de la Constitución y los artículos 13 y 53 de la Ley 19.880, de Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen a los Actos de los órganos de la Administración del Estado, procede que la autoridad que lo emitió disponga de su invalidación"* (Dictamen N° 56.391/2008).

12°. Que, en consecuencia, se hace necesario para determinar si se trata de un diseño legislativo inconstitucional analizar en el caso concreto los

elementos que componen la norma y que configuran en su integridad el diseño institucional que se cuestiona en sede constitucional. Esto implica revisar: el sujeto a quien se le niega el acceso al control judicial; la causal; y, la aplicación del Procedimiento Administrativo como procedimiento supletorio de invalidación. Como ya se dijo, en materia de acceso a la información pública, no es lo mismo analizar la garantía de protección judicial desde el punto de vista del ciudadano que desde el punto de vista de un Órgano del Estado. En efecto, al hablar del sujeto al que se le niega el acceso a la jurisdicción debemos aludir necesariamente a la titularidad de los derechos fundamentales, la que ha sido explicada por la doctrina desde la idea de que es posible establecer diferencias siempre que cuenten con una justificación. Es decir, la igualdad no se cumple con un trato idéntico y estandarizado: *"La titularidad es un dispositivo jurídico de protección de los bienes fundamentales de los sujetos. Por ello, el ordenamiento jurídico efectúa una decisión de atribución, bajo la forma de derechos, a ciertos sujetos. En general, la atribución de titularidad de derechos se efectúa bajo el mandato de igualdad, de manera tal que las normas que confieran derechos fundamentales lo hagan sin exclusiones o diferenciaciones injustificadas. El fundamento de igualdad se establece a partir del mismo artículo 1º, inciso 1º, que dispone que las personas «nacen libres e iguales en dignidad y derechos», así como de la regla del artículo 19, que establece que la Constitución «asegura a todas las personas» los derechos que ese precepto enumera. Este pilar de igualdad también se establece claramente en el caso de tratados internacionales ratificados y vigentes en Chile, como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 2.1) o en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 1.1)"* (Contreras, Pablo, "Titularidad de los derechos fundamentales", Manual sobre derechos fundamentales. Teoría General, LOM, Santiago, p. 121).

13°. Que, al referirnos a la titularidad de derechos fundamentales de las personas jurídicas de Derecho Público, como lo es el requirente, nos encontramos ante un problema jurídico ampliamente debatido, con posturas que van desde la negación -considerándolas solo posibles sujetos pasivos de derechos- a otras interpretaciones más amplias: *"Los autores, más allá de una declaración genérica a favor de la interpretación amplísima de la regla de titularidad del artículo 19, no detallan la fórmula de extensión del reconocimiento de otros derechos a las personas jurídicas. Sólo parte de la literatura se refiere a este asunto. Así, Cea estima que hay ciertos derechos que «por su naturaleza» corresponden únicamente a las personas naturales, como el derecho a la vida o la libertad ambulatoria, mientras que otros derechos «únicamente incumben a personas jurídicas», como la autonomía de las organizaciones sindicales o derecho de instituciones religiosas a erigir y conservar templos. Núñez sostiene que las personas jurídicas de derecho privado se entienden comprendidas bajo la regla de titularidad de derechos, especialmente de orden patrimonial, contando*

con legitimidad activa para accionar de protección, en las hipótesis que regula el artículo 20. Este autor se manifiesta crítico de la extensión de la titularidad a las personas jurídicas de derecho público y afirma que el Estado es sujeto pasivo y no titular de derechos" (Contreras, Pablo, "Titularidad de los derechos fundamentales", Manual sobre derechos fundamentales. Teoría General, LOM, Santiago, pp. 134 y 135). En fallos anteriores el Tribunal Constitucional, citando la doctrina nacional, ha relevado *"que la titularidad de derechos fundamentales por personas jurídicas sólo es posible en tanto exista una posibilidad de otorgarla y una justificación particular"* (STC 2381-12-INA, c. 23). De modo que es una prerrogativa excepcional que requiere de una justificación que *"la hace admisible cuando la naturaleza del derecho o interés tutelado lo justifique"* (STC 2381-12-INA, c. 21).

14°. Que, no nos encontramos ante una colisión de derechos fundamentales entre la administración y el solicitante: la administración tiene una causa legal de exclusión con base constitucional, mientras que el solicitante es titular del derecho a la información, que constituye un derecho fundamental implícito en la garantía establecida en el artículo 19 N° 12 de la CPE y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, todos los cuales *"establecen un derecho positivo a buscar y recibir información"* (caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, sentencia de fecha 19 de septiembre de 2006, párrafo 76).

En efecto, a la luz de lo dispuesto en el artículo 5 inciso 2 de la Carta Fundamental, cabe tener en consideración la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en relación al alcance del artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, donde pronunciándose respecto a las obligaciones del Estado de Chile ha establecido que *"el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión comprende ´no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole"*(caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, sentencia de fecha 19 de septiembre de 2006, párrafo 76). En consecuencia, la cuestión se traduce en la determinación de si es inconstitucional que una de las causales de exclusión de entrega de información bajo control del Estado no acceda a control judicial inmediato a favor de la administración, en otras palabras, si esa norma produce efectos que puedan ser calificados de inconstitucionales en el caso particular.

15°. Que, el artículo 13.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos *"permite que se realicen restricciones necesarias para asegurar "el respeto a los derechos o a la reputación de los demás"* o "*la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas"* (caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, sentencia de fecha 19 de septiembre de 2006, párrafo 90). Debiendo, *"las restricciones que se impongan [...] ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés*

público imperativo" (caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, sentencia de fecha 19 de septiembre de 2006, párrafo 91). *"La restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho"* (caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, sentencia de fecha 19 de septiembre de 2006, párrafo 92). Finalmente, la Corte IDH *"observa que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones"* (caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, sentencia de fecha 19 de septiembre de 2006, párrafo 93; en el mismo sentido, Caso Palamara Iribarne. Sentencia de 22 de noviembre de 2005, párrafo 85).

16°. Que, en cuanto a la causal, se debe tener presente que no es relevante para el análisis constitucional el hecho -que consta en el expediente y que se enuncia en el mismo requerimiento- de que se obtuvo una resolución fundada por parte del Consejo para la Transparencia, pero sí es importante exponer que el Consejo para la Transparencia es el órgano creado por ley para garantizar el acceso a la información, de acuerdo a una regulación que le encarga velar por el cumplimiento de distintos objetivos constitucionales destinados a garantizar el ejercicio del derecho subjetivo de las personas a buscar y recibir información y ponderar los límites tolerables en un Estado democrático. En este caso, no es un contradictor del órgano público, lo que se evidencia de la literalidad de las atribuciones del mismo Consejo para la Transparencia. En efecto, conforme al artículo 33 letra j), el Consejo tiene la función y atribución de *"velar por la debida reserva de los datos e informaciones que conforme a la Constitución y a la ley tengan carácter secreto o reservado"*. Lo anterior demuestra la exigencia que la misma ley le impone al órgano decisor de ser ecuánime e imparcial, considerando la tutela y maximización de todos los intereses constitucionalmente protegidos. Es así como nos encontramos ante un control ejercido por un órgano especializado como lo es el Consejo para la Transparencia, que busca salvaguardar la publicidad de la información como principio general y su reserva en los casos que corresponda, interés constitucionalmente protegido y erigido como base de la institucionalidad por el artículo 8 de nuestra Carta Fundamental.

17°. Que, por lo demás, a diferencia de lo que ocurre con el contencioso administrativo a que pudiera darse lugar cuando se invocan causales distintas del N°1 del artículo 21 de la Ley N°20.285, determinar si la publicidad de la información afecta el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido es una cuestión de mérito que podría resultar ajena a un control jurisdiccional. En ese sentido se ha dicho por esta magistratura que *"si la divulgación de un antecedente afecta o no el cumplimiento de las funciones de una*

entidad administrativa [...] difícilmente es un conflicto de relevancia jurídica susceptible de dirimir por los tribunales del Poder Judicial" (STC 2997, voto por rechazar, c.4°).

En ese mismo voto se señaló que al no hacer justiciable la causal del N°1 del artículo 21 de la Ley N°20.285, *"lógicamente el legislador buscó evitar que se repitiera la experiencia tenida con la Ley N°18.575, sobre bases generales de la Administración del Estado (tras la modificación hecha por la Ley N°19.653, de 1999), en que se permitió a sus autoridades auto calificar -masiva e indiscriminadamente- como secretos o reservados todos aquellos antecedentes cuya difusión 'impida o entorpezca el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido' (artículo 13, inciso 11°), de forma tal que la publicidad pasó a ser la excepción en vez de la regla general, distorsionándose así la vigencia efectiva de un principio legal básico"* (ibid., c. 4°).

En esta línea, consta en la historia de la ley que existieron opiniones que manifestaron que tal causal *"es, normalmente, la razón por la cual la Administración no entrega la información solicitada"* (Historia de la Ley N°20.285, Biblioteca del Congreso Nacional, p. 122) y que *"se trataba de un criterio que había demostrado ser constitutivo de reales barreras al acceso a la información pública en muchos países"* (ibid., p. 124). Esta fue la posición de organizaciones que fueron oídas en el debate parlamentario: *"respecto de las causales de secreto o reserva, estimaron que la publicidad debe ser capaz de ocasionar un daño presente, probable y específico a alguno de los derechos, intereses y valores mencionados en el artículo 21, razón por la que creían que al denegar la información, la autoridad deberá justificar la causal que invoque.*

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

18°. Que, como puede apreciarse del debate legislativo, al abordarse la causal del numeral 1 del artículo 21 de la Ley de Transparencia, sólo se instó por corregir su falta de densidad normativa. En cuanto al reclamo ante la Corte de Apelaciones, este fue abordado desde el punto de vista del peticionario ante la negativa a la entrega de la información, en cambio, tratándose de los órganos de la Administración del Estado, se consideró inicialmente la posibilidad de reclamar únicamente en los casos en que la denegación se hubiere fundado en las causales de los números 3, 4 y 5 del artículo 21. Sin embargo, *"[l]os representantes del Ejecutivo argumentaron que también debería admitirse la posibilidad de apelar por la causal que se refiere a la afectación de los derechos de*

las personas, contenida en el número 2, opinión que la Comisión acogió" (Historia de la Ley N°20.285, Biblioteca del Congreso Nacional, p. 150). Vale decir, no se consideró en el debate legislativo la posibilidad de discutir en sede judicial la causal del N° 1, por el contrario, el debate partió de la base de que podrían reclamarse por la vía judicial sólo alguna de las causales (3, 4 y 5) y posteriormente la del número 2.

19°. Que este diseño legislativo es razonable, ya que la Constitución no asegura que toda decisión de la Administración deba ser controlable por la judicatura a través de un reclamo especial, ello sin perjuicio de la aplicación supletoria de la Ley 19.880 en la eventualidad de una falta de motivación del acto administrativo terminal a efectos de viciar la legalidad de este. En este caso, el que el legislador excluya una causa legal para impugnar en sede judicial la decisión del ente administrativo que debe velar por la publicidad y transparencia de los actos públicos (Consejo para la Transparencia), dadas las características del sujeto requerido de información y la razón que se esgrime para denegar lo solicitado, ello impide que se llegue a una convicción tal que permita declarar la inconstitucionalidad del precepto que se impugna en esta acción de inaplicabilidad, esto es, una contradicción directa con la Constitución, más aún si implicaría hacerlo en abstracto, ya que el requirente no exhibe ninguna particularidad del caso concreto que refuerce la idea de inconstitucionalidad, los antecedentes que expone —el volumen de solicitudes y expedientes a revisar y la dotación de funcionarios disponible— atañen a la configuración de la causal de reserva invocada, esto es, a una cuestión de mérito (considerando 17°), y no a la contradicción del precepto con la Constitución..

20°. Que, finalmente, conviene resaltar que tanto el artículo 19 N° 3 como 38 inciso segundo de la Constitución contemplan la garantía de protección judicial para la tutela de "derechos". Del mismo modo, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que *"Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención…".* Más allá del debate acerca de la titularidad de derechos fundamentales, a la que nos hemos referido, en este caso el requirente no ha invocado ningún derecho, propio o ajeno, que pudiera ser afectado y que requiera de la tutela judicial que reclama, sino sólo ha hecho referencia a su rol institucional.

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

como el órgano contralor, el que, de acuerdo con el artículo 98 de la Constitución, ejerce el control de la legalidad de los actos de la Administración.

21°. Que lo dicho en el considerando precedente permite descartar cualquier vulneración a la garantía de igualdad ante la ley respecto del requirente. Dicho órgano no puede pretender encontrarse en idéntica posición que un administrado, menos cuando se trata del derecho de acceso a la información, puesto que tal derecho -y aquí sí cabe hablar de titularidad sin vacilaciones- le pertenece a los ciudadanos y no al Estado, este último y sus órganos, en cambio, están obligados a respetarlo y garantizarlo (caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, sentencia de fecha 19 de septiembre de 2006, párrafo 128). Entonces, cualquier persona que estime lesionado su derecho a acceder a la información pública puede acudir a los tribunales que le señale la ley (art. 19 N° 3 y 38 inciso 2° de la Constitución). La situación inversa no es posible, pues no hay un "derecho" del Estado y de sus órganos a negarse a entregar información, sino sólo un deber de reserva cuando concurra una causal establecida en una Ley de quórum calificado, en los casos que la Constitución lo autoriza, razón por la cual no se divisa qué "derecho" busca proteger la administración mediante la interposición de un reclamo jurisdiccional que se funda en la invocación de la causal de reserva del numeral 1° del artículo 21 de la Ley 20.285.

22°. Que la circunstancia de que se contemple un reclamo jurisdiccional para el administrado y no para la administración se justifica en el hecho de que es el primero el que invoca un derecho que debe ser respetado y garantizado por el segundo. La administración, en cambio, por mucho que alegue ser titular del "derecho" a la "igual protección en el ejercicio de sus derechos", no ha demostrado, ni siquiera invocado, un derecho sustantivo propio cuya justiciabilidad se imponga constitucionalmente.

23°. Que, por lo razonado previamente, el requerimiento debió ser rechazado.

PREVENCIONES

El Ministro señor **RAÚL MERA MUÑOZ** previene que estuvo por **rechazar** e l requerimiento únicamente por el siguiente fundamento:

Que el requirente es el Fisco de Chile, representando al Estado Administración. Cierto es que se acepta, al menos por parte de la doctrina y la jurisprudencia, que el Estado pueda reclamar para sí, en ocasiones, determinados derechos fundamentales, pero eso supone que, si hablamos del Poder Ejecutivo, los exija de otros órganos públicos que actúen de manera autónoma respecto del requirente; así por ejemplo, podrá exigir al Estado-juez que respete sus garantías de debido proceso, cuando la Administración obre

como litigante, pero no puede admitirse, en parecer de este ministro, que el Poder Ejecutivo, actuando a través de cualquiera de sus Servicios dependientes, requiera la inaplicabilidad de una ley, en cuyo trámite de generación tiene un rol constitucionalmente establecido, conforme lo prescrito por los artículos 65 a 75 de la Carta Fundamental. En suma, el Ejecutivo (incluyendo todas sus dependencias directas y no autónomas) no puede constituirse a la vez en titular y en sujeto obligado, respecto de derechos fundamentales, ni pretender que se vea afectado en sus garantías (ni siquiera en un caso concreto) por normas promulgadas por él mismo.

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

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

Para realizar dicho examen, primero se debe tener presente que el precepto legal impugnado en autos corresponde al inciso segundo del artículo 28 de la Ley N°20.285, sobre acceso a la información pública; el cual establece que "*los órganos de la Administración del Estado no tendrán derecho a reclamar ante la Corte de Apelaciones de la resolución del Consejo que otorgue el acceso a la información que hubieren denegado, cuando la denegación se hubiere fundado en la causal del número 1 del artículo 21*".

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

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

Constitución establece que "*Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional*".

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

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

En base a esta disposición constitucional, se generan al menos dos mecanismos para acceder a la información pública: la **transparencia activa**, en virtud de la cual es obligación de los órganos del Estado mantener disponible permanentemente, en formato electrónico, la información pública relevante; y la **transparencia pasiva**, la cual se concreta a través de la Ley N°20.285, al permitir que los particulares soliciten el acceso a información pública en posesión de los órganos del Estado, con la obligación de entrega, salvo en los casos excepcionales prescritos por la Constitución y las leyes de datos sensibles u otros derivados del derecho a la vida privada, derecho asegurado a todas las personas en el artículo 19 N°4 de la Constitución.

Así, es indudable que del artículo 8° inciso segundo de la Carta Fundamental consagra el derecho al acceso de la información pública, al consagrar un mandato de publicidad, pues dicho imperativo, en la práctica, no

podría realizarse efectivamente si los particulares no tuvieran la posibilidad real de solicitar al Estado el acceso a la información que les interese.

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

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

Lo anterior ha sido reconocido por la jurisprudencia de esta Magistratura, al sostener que el propósito del mandato de publicidad contenido en la Constitución "*es garantizar un régimen republicano democrático; además, que se garantice el control del poder, obligando a las autoridades a responder a la sociedad de sus actos y dar cuenta de ellos; también, promover la responsabilidad de los funcionarios sobre la gestión pública; y, finalmente, fomentar una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad*" (STC Rol N°2.153, c.15°).

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

4°. Que el mandato de publicidad constitucional y el derecho al acceso a la información pública, además, se relacionan con el artículo 19 N°12 de la

Carta Fundamental, el cual, en lo pertinente, asegura a todas las personas "*La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la ley, la que deberá ser de quórum calificado*".

En efecto, tal como lo ha explicado esta Magistratura en su jurisprudencia, el artículo 19 N°12 se relaciona íntimamente con el mandato de publicidad de la información pública y el derecho de acceso a ella, pues "***el derecho a acceder a las informaciones que obran en poder de los órganos del Estado forma parte de la libertad de expresión que, entre nosotros, se encuentra consagrada en el artículo 19 Nº 12 de la Carta Fundamental***" (STC Rol N°634); ya que "***la libertad de informar incluye el derecho a recibir información***" (STC Rol N°226).

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

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

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

cuatro causales taxativas de secreto o reserva que contempla la Carta Fundamental en el artículo 8° inciso segundo.

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

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

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

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

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

Así, el aparente conflicto de constitucionalidad planteado por la parte requirente estaría fundando en que, el precepto legal impugnado en autos, la privaría de la posibilidad de reclamar de ilegalidad la decisión del Consejo para la Transparencia que ordena entregar la información, solamente porque el órgano del Estado requirente en autos habría fundado su decisión de negar el

acceso a la misma en que su publicidad afectaría el debido cumplimiento de sus funciones.

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

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

8°. Que, de todo lo expuesto, es ineludible concluir que **el precepto impugnado es razonable, puesto que, a través de la limitación del reclamo de ilegalidad, dicha norma busca proteger el mandato de publicidad respecto a la información pública y el ejercicio de derecho al acceso a la misma**, lo cual se desprende claramente de la historia fidedigna de la Ley N°20.285.

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

Es por esto que la limitación impuesta por el precepto impugnado es razonable y adecuada, pues, tal como lo han sostenido ciertos Ministros de esta

Magistratura "*al no hacer justiciable esta última causal (del art. 21 N°1 de la Ley N°20.285), lógicamente el legislador buscó evitar que se repitiera la experiencia tenida con la Ley N°18.575, sobre bases generales de la Administración de Estado (tras la modificación hecha por la Ley N°19.653, de 1999). En que se permitió a sus autoridades auto calificar -masiva e indiscriminadamente- como secretos o reservados todos aquellos antecedentes cuya difusión "impida o entorpezca el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido" (artículo 13, inciso 11°), de forma tal que la publicidad pasó a ser la excepción en vez de la regla general, distorsionándose así la vigencia efectiva de un principio legal básico*" (Disidencia, STC Rol N°2.997, c.4).

9°. Que por todo lo expuesto previamente, esta Ministra se ha formado la convicción de que la aplicación del precepto impugnado en la gestión pendiente, en este caso concreto, no genera efectos contrarios a la Constitución, pues su aplicación resulta acorde al mandato de publicidad de la información pública contenido en la Carta Fundamental y a la protección del ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Por lo tanto, el requerimiento deducido a fojas 1 debe ser desestimado.

Redactó la sentencia la Ministra señora ALEJANDRA PRECHT RORRIS, la disidencia corresponde a la Ministra señora NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA y las prevenciones, sus autores.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 17.478-26 INA.

María Pía Silva Gallinato
Fecha: 05/11/2026

Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida
Fecha: 05/11/2026

MIGUEL ANGEL Fernández GONZÁLEZ
Fecha: 05/11/2026

Raúl Eduardo Mera Muñoz
Fecha: 05/11/2026

Catalina Adriana Lagos Tschorne
Fecha: 06/11/2026

Marcela Inés Peredo Rojas
Fecha: 05/11/2026

Alejandra Precht Rorris
Fecha: 05/11/2026

Mario René Gómez Montoya
Fecha: 05/11/2026

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

Autoriza el Secretario (S) del Tribunal Constitucional, señor Sebastián López Magnasco.

Sebastián Andrés López Magnasco
Fecha: 07/11/2026

5D7E48D9-3032-4A41-B2BD-5B992E3B1ABF

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.