



2026

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 16.844-25 INA

[02 de junio de 2026]

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

UNIVERSIDAD DE CHILE

EN EL PROCESO ROL N° 53-2025, SOBRE RECLAMO DE ILEGALIDAD,
SEGUIDO ANTE LA CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO
(CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO).

VISTOS:

Que, con fecha 27 de agosto de 2025, la Universidad de Chile acciona de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 3; 4; 5; 10; 11, letras a), b), c), y d); y 28 inciso segundo, todos de la Ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública, para que ello incida en el proceso Rol N° 53-2025 (Contencioso Administrativo), sobre reclamo de ilegalidad, seguido ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

Tramitación

Por resolución de fecha 03 de septiembre de 2025 a fojas 192, la Segunda 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 02 de octubre de dicho año a fojas



765, en lo relativo a la impugnación de los artículos 5, 10, y 28 inciso segundo; e inadmisibles el reproche formulado a los artículos 3, 4 y 11, letras a), b), c), y d) de la Ley sobre acceso a la información pública.

Preceptos legales cuya aplicación se impugna

El texto de los preceptos impugnados dispone, en su parte destacada:

“Ley 20.285 Acceso a la Información Pública

Artículo 5.- En virtud del principio de transparencia de la función pública, los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, y los procedimientos que se utilicen para su dictación, son públicos, salvo las excepciones que establece esta ley y las previstas en otras leyes de quórum calificado.

Asimismo, es pública la información elaborada con presupuesto público y toda otra información que obre en poder de los órganos de la Administración, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, a menos que esté sujeta a las excepciones señaladas.

Artículo 10.- Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que establece esta ley.

El acceso a la información comprende el derecho de acceder a las informaciones contenidas en actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, así como a toda información elaborada con presupuesto público, cualquiera sea el formato o soporte en que se contenga, salvo las excepciones legales.

Artículo 28.- [...]

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, explica que con fecha 22 de septiembre de 2024, don Ernesto Vera Rodríguez formuló ante la Universidad de Chile una solicitud de acceso a la información pública al amparo de la Ley N° 20.285, requiriendo copia de correos electrónicos institucionales enviados y/o recibidos por diversos funcionarios de la Universidad durante los años 2022, 2023 y 2024, individualizando expresamente a autoridades y funcionarios de distintas unidades universitarias, exigiendo acceso al contenido completo de sus comunicaciones electrónicas.

Mediante oficio de fecha 17 de octubre de 2024, la Universidad denegó la entrega de la información solicitada, invocando diversas causales legales de reserva establecidas en el artículo 21 de la Ley N° 20.285. En particular, se fundó en el N° 1 letra a), por cuanto los correos requeridos contienen antecedentes relevantes para la estrategia de defensa jurídica de la Universidad en un litigio judicial pendiente, cuya publicidad comprometería gravemente sus funciones institucionales; en el N° 1 letra c), atendido el carácter genérico, masivo y poco delimitado de la solicitud, cuya atención implicaría una distracción indebida de los recursos humanos y técnicos de la Universidad; y además, se sostuvo que los correos solicitados no constituyen información pública, al tratarse de comunicaciones privadas protegidas por el derecho a la vida privada y la inviolabilidad de las comunicaciones, conforme al artículo 19 N° 4 y N° 5 de la Constitución.

Frente a la respuesta de la Universidad, el solicitante dedujo dos amparos ante el Consejo para la Transparencia, los que fueron ingresados bajo los roles C 9532-24 y C 9680-24, acumulándose y resolviéndose en conjunto. Por medio de la Decisión de Amparo adoptada en la sesión ordinaria N° 1.491, del 07 de enero de 2025 el Consejo acogió los amparos deducidos y ordenó a la Universidad de Chile entregar los correos electrónicos requeridos, previo resguardo de los datos personales y aplicación de eventuales filtros de disociación.

Refiere la requirente que con fecha 06 de febrero de 2025 interpuso un reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones de Santiago, el cual fue admitido a tramitación bajo el Rol N° 53-2025, encontrándose pendiente de resolución.

Al fundamentar el conflicto constitucional, alega que la aplicación de los preceptos impugnados no sólo desnaturaliza lo que debe considerarse información pública, sino que también provoca una discriminación arbitraria y contravención al debido proceso, al privar a la Universidad de Chile de ejercer correctamente su derecho al debido proceso y de defensa, lo cual produce en el caso concreto resultados contrarios a la Constitución Política e importa la vulneración de los artículos 8° inciso segundo, 6°, 7°; y, 19 numerales 2, 3, 4 y 5.



En efecto, señala que el alcance del texto constitucional es preciso y acotado: actos y resoluciones, sus fundamentos y los procedimientos que les sirven de antecedente. La propia norma fija un límite que delimita el objeto de la declaración de publicidad. En este sentido, la Constitución particulariza y circunscribe su ámbito de aplicación en la materia y, por tanto, no cabe extender o expandir legalmente sus alcances a otros objetos, expresados genéricamente en la voz “*información*”, concepto no utilizado por el texto constitucional.

Agrega que el referido artículo 8° inciso segundo de la Constitución se ve infringido por la aplicación de los artículos 5 y 10 de la Ley N°20.285, pues dichas disposiciones establecen, en términos simples, que toda la información en poder de los órganos de la Administración del Estado o elaborada con presupuesto público es pública, a menos que esté sujeta a las excepciones señaladas en la norma.

Por su parte, la aplicación del artículo 28 inciso segundo de la Ley de Transparencia, también resulta contraria a la Carta Fundamental, atendido a que la norma impide a los órganos de la Administración del Estado impugnar judicialmente la resolución del Consejo, cuando éste haya desestimado la aplicación de la causal de reserva establecida en el artículo 21 N° 1 de la Ley N° 20.285, y entienda que la entrega de determinada información no afecta el debido cumplimiento de las funciones del servicio requerido.

La problemática que plantea el artículo 28 inciso segundo es que éste establece indirectamente la primacía del principio de transparencia de la función pública por sobre el aseguramiento y protección del debido cumplimiento de las funciones de los órganos de la Administración del Estado. Lo anterior por cuanto, al verse enfrentados ambos bienes jurídicos ante el Consejo para la Transparencia, éste resolverá en consonancia a sus principios institucionales y tenderá a privilegiar la entrega de información y la expansión de “*lo público*”, resolviendo por vía administrativa y en única instancia.

Además, hace presente que el mencionado artículo 28 inciso segundo establece una distinción entre las distintas causales de secreto o reserva de información pública, pues el órgano requerido se encuentra impedido de reclamar de ilegalidad cuando el Consejo ha resuelto que la publicidad de la información no afecta el debido cumplimiento de sus funciones. En cambio, si el Consejo resuelve que la publicidad de la información requerida sí afecta el debido cumplimiento de las funciones del órgano, tal decisión puede ser objeto de revisión jurisdiccional.

Por otro lado, sostiene que la aplicación de las normas impugnadas transgrede los artículos 6° y 7° de la Constitución, en cuanto al ámbito de competencia tanto del Consejo para la Transparencia como de la Universidad de



Chile. En efecto, al aplicar dichas normas el Consejo excede las atribuciones que le han sido conferidas, al interpretar directamente el alcance del artículo 8° inciso segundo de la Constitución, definiendo qué debe entenderse por información pública y cómo se relaciona ello con otros bienes jurídicos constitucionalmente protegidos. Ello implica asumir facultades propias del legislador, único órgano competente para establecer el sentido y alcance de las normas constitucionales.

Asimismo, la aplicación del artículo 28 inciso segundo de la Ley N° 20.285 también vulnera la Constitución y las garantías establecidas en los numerales 2 y 3 de su artículo 19, al establecer una discriminación arbitraria respecto al ejercicio de la acción de la reclamación, impidiendo a la Universidad recurrir ante tribunales una resolución del Consejo, única instancia de revisión, fundada en la causal del artículo 21 N°1 de la Ley N° 20.285.

Lo anterior significa una primera y clara discriminación entre los sujetos con legitimación activa para reclamar, pues mientras quien solicita información puede impugnar judicialmente las decisiones del Consejo para la Transparencia ante todo evento, el órgano requerido se encuentra limitado en ese aspecto, pues sus reclamaciones de ilegalidad nunca pueden tener intención de proteger el debido cumplimiento de sus propias funciones ante resoluciones que hayan resuelto la entrega de información.

La existencia de tales distinciones injustificadas entre los sujetos involucrados en el procedimiento de acceso a la información y su amparo, constituyen una clara discriminación arbitraria contraria a la garantía establecida en el artículo 19 N° 2 de la Constitución Política, así como una vulneración a los conceptos básicos del debido proceso y la garantía de igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, consagrada en el artículo 19 N° 3 de la Carta Fundamental.

De otro lado, la aplicación de los artículos 5 y 10 de la Ley N° 20.285 ha producido un efecto directo y sustancialmente lesivo del derecho reconocido en el artículo 19 N° 4 de la Constitución. Ello, en tanto ha ordenado la entrega forzosa de una serie de correos electrónicos institucionales solicitados por un tercero, sin una ponderación específica del contenido de dichos documentos, y sin previa autorización judicial que permitiera evaluar las eventuales afectaciones al ámbito de la privacidad personal y funcional de los funcionarios involucrados.

Los correos electrónicos cuya entrega se ordena no corresponden a actos administrativos públicos en sentido estricto, ni a documentos que hayan sido objeto de divulgación institucional, sino a comunicaciones privadas entre funcionarios en el marco del ejercicio cotidiano de funciones universitarias, muchas de las cuales contienen reflexiones, evaluaciones o comentarios



respecto de procesos internos de carácter académico, administrativo o disciplinario. Su contenido, por tanto, no puede ser calificado automáticamente como información pública, ya que su divulgación podría afectar no solo la honra y la vida privada de quienes participaron en esas comunicaciones, sino que también el adecuado ejercicio de la autonomía institucional, protegida por otras disposiciones constitucionales y legales.

Del mismo modo, el artículo 10 de la misma ley, al permitir que cualquier persona requiera esta información sin indicar motivo ni acreditar interés legítimo, impide cualquier análisis de proporcionalidad respecto del impacto que la divulgación pueda tener sobre los derechos de terceros, en particular sobre el derecho a la vida privada.

Por otro lado, indica que la imposición de la obligación de entregar los correos electrónicos, sin que medie resolución judicial, sin consentimiento de los titulares y sin regulación específica en la ley, implica una forma de apertura o registro de comunicaciones privadas que infringe directamente el mandato constitucional, artículo 19 N° 5 de la Carta Fundamental. A ello se suma que el procedimiento ante el Consejo no contempla una suspensión automática de los efectos de la decisión mientras se conoce un reclamo de ilegalidad, lo que genera un riesgo inminente e irreparable para el ejercicio del derecho fundamental involucrado.

Dicha afectación se produce sin consentimiento del emisor o receptor, sin orden judicial y sin una ley que defina expresamente los “*casos y formas*” de tal intervención.

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 781, solicitando el rechazo del requerimiento en todas sus partes, atendido a los siguientes argumentos:

En cuanto a la pretendida vulneración del artículo 8° inciso segundo de la Constitución señala que éste establece un principio de publicidad y, como tal, es el mínimo a partir del cual se admite desarrollo legal. La fuerza normativa del principio es esencialmente expansiva, por lo que sería un contrasentido afirmar que el artículo 8° establece un límite superior al desarrollo de la publicidad de los actos públicos.

Por tanto, los artículos 5 y 10 de la Ley N° 20.285 son normas legales que desarrollan el contenido constitucional del referido artículo 8°. En este sentido, dicho precepto no señala que «son públicos [sólo] los actos y resoluciones de los órganos del Estado», por lo que es perfectamente posible que la ley amplíe la extensión de la publicidad. En consecuencia, la Carta Fundamental no establece que solo los actos administrativos formales o terminales sean objeto del derecho



de acceso a la información, ni que únicamente los procedimientos administrativos formales, sean susceptibles del derecho de acceso a la información, pues no establece un catálogo taxativo de información pública, sino que utiliza las expresiones actos, resoluciones, sus fundamentos y los procedimientos que utilicen los órganos del Estado, sin reconducirlos expresamente a los actos y resoluciones o procedimientos definidos en la Ley N° 19.880.

Afirma que los referidos artículos 5 y 10 se ajustan a la Constitución Política, ya que ésta al consagrar en el artículo 8° una directriz de publicidad junto con el derecho fundamental de acceso a la información dispuesto en el artículo 19 N° 12 de la Constitución y en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece una base a partir de la cual el legislador debe desarrollarlos, lo que efectivamente ocurre con la Ley N° 20.285.

Tampoco existe en la especie una infracción a los artículos 6° y 7° de la Constitución, pues el Consejo al ordenar la entrega de los correos electrónicos lo hace, basado, entre otras, en los artículos 5 y 10 de la Ley de Transparencia, normas que en definitiva disponen la publicidad de toda la información que obra en poder de los órganos públicos con excepción de aquellas que estén sujetas a causales de reserva, por lo que existe una actuación ajustada al principio de juridicidad.

Asimismo, la aplicación de los preceptos legales impugnados no transgrede el derecho a la vida privada, ni la inviolabilidad de las comunicaciones privadas consagrados en el artículo 19 N°4 y N° 5 de la Carta Fundamental, por cuanto se trata de correos que fueron enviados y recibidos por funcionarios públicos de la Universidad. Es decir, corresponden a correos electrónicos referentes al ejercicio de funciones públicas y no a la vida privada de terceras personas.

En este sentido, el Consejo estima que calificar a los correos de servidores públicos referidos al ejercicio de funciones públicas como “*comunicaciones privadas*” por haberse dirigido, por un canal cerrado, importaría una fuerte restricción al derecho fundamental de acceso a información pública, pues sustraería de su aplicación un importante volumen de información vinculada al ejercicio de funciones públicas de parte de funcionarios públicos.

El análisis de afectación debe hacerse en concreto y caso a caso, sin que pueda sostenerse en abstracto que los correos electrónicos, per se, siempre y a todo evento, son comunicaciones privadas, o si se estima que son públicos, siempre y en todo momento, su publicidad vaya a afectar la vida privada, la intimidad, la inviolabilidad de las comunicaciones de los funcionarios públicos titulares de las cuentas institucionales, ya que ello equivale a sostener que el contenido de una información eminentemente pública, o el fundamento de un



acto administrativo o el procedimiento seguido para su dictación, pueda ser siempre secreto por haber sido enviado en un correo electrónico, lo que contraría el texto expreso del inciso segundo del artículo 8° de la Constitución Política.

Por otro lado, señala que no puede sostenerse que en el caso concreto se produzca una “*intercepción*”, “*apertura*”, o “*registro*” de comunicaciones privadas que se han dispuesto entregar; primero, porque no se trata de comunicaciones privadas; y, en segundo lugar, porque no se configura ninguna de las hipótesis de afectación respecto de dichas comunicaciones. Hacerlo sería torcer el eje del artículo 8° y del artículo 19 N° 12 de la Carta Fundamental, interpretándolos no desde los ciudadanos, sino que desde las autoridades o de los órganos del Estado.

En cuanto a la pretendida vulneración del derecho a la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, afirma que la Constitución no asegura siempre y en todos los procedimientos legales, el derecho al recurso de un modo amplio o ilimitado por cuanto corresponde al legislador establecerlo de conformidad con el mandato constitucional del inciso sexto del artículo 19 N° 3 de la Constitución.

Por lo tanto, la restricción establecida en el inciso segundo del artículo 28 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.

Agrega 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.

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

En esta materia, además, el legislador cuenta con discrecionalidad para establecer procedimientos en única o en doble instancia o para limitar el ejercicio de determinados recursos, de acuerdo a la naturaleza del conflicto que



pretenda regular, sin que ello importe una transgresión al artículo 19 N° 3 de la Constitución Política.

A fojas 826, en decreto de fecha 29 de octubre de 2025 fueron traídos los autos en relación.

Vista de la causa y acuerdo

En audiencia de Pleno del día 14 de abril de 2026 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos de los abogados Gonzalo Aguirre Córdova, por la parte requirente y Eduardo Bravo Ortega, 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 decimoprimeros de la Constitución, esta Magistratura está llamada a determinar si resulta contraria a la Constitución, la aplicación de los artículos 5, 10 y 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°53-2025, reclamo de ilegalidad, seguido ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

SEGUNDO: En el marco de la gestión judicial pendiente de Rol N°53-2025 (Contencioso Administrativo), sobre reclamo de ilegalidad, seguido ante la Corte de Apelaciones de Santiago, se impugna la Decisión de Amparo Rol C-9532-24 y C-9680-24, adoptada en sesión ordinaria N°1491 del Consejo Directivo del Consejo para la Transparencia, celebrada el 7 de enero de 2025, que acogió los amparos deducidos y ordenó a la Universidad de Chile a: *“Entregar al solicitante la información individualizada en el numeral 1 del presente acuerdo. Previo a la entrega, se deberán tarjar los datos personales de contexto que pudieran contener los documentos, en aplicación del principio de divisibilidad consagrado en la Ley de Transparencia”*.

La referida decisión tuvo su origen en la solicitud de acceso a la información pública identificada como SLC 385/24, de don Ernesto Vera Rodríguez, denegada por la Universidad de Chile, mediante Oficio UT (O) N°462 de 30 de agosto de 2024, arguyendo que procede la reserva de la información en razón del artículo 21 N°1 letra a) y c) de la Ley N°20.285.



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 de los artículos 5, 10 y 28, inciso segundo, de la Ley N°20.285, los cuales disponen:

“Artículo 5°.- En virtud del principio de transparencia de la función pública, los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, y los procedimientos que se utilicen para su dictación, son públicos, salvo las excepciones que establece esta ley y las previstas en otras leyes de quórum calificado.

Asimismo, es pública la información elaborada con presupuesto público y toda otra información que obre en poder de los órganos de la Administración, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, a menos que esté sujeta a las excepciones señaladas.

(...)

Artículo 10.- Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que establece esta ley.

El acceso a la información comprende el derecho de acceder a las informaciones contenidas en actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, así como a toda información elaborada con presupuesto público, cualquiera sea el formato o soporte en que se contenga, salvo las excepciones legales.

(...)

Artículo 28, inciso segundo.-

(...)

Los órganos de la Administración del Estado no tendrán derecho a reclamar ante la Corte de Apelaciones de la resolución del Consejo que otorgue el acceso a la información que hubieren denegado, cuando la denegación se hubiere fundado en la causal del número 1 del artículo 21.”

Al respecto el artículo 21 de la ley señala:

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



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

a) Si es en desmedro de la prevención, investigación y persecución de un crimen o simple delito o se trate de antecedentes necesarios a defensas jurídicas y judiciales.

b) Tratándose de antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política, sin perjuicio que los fundamentos de aquéllas sean públicos una vez sean adoptadas.

c) Tratándose de requerimientos de carácter genérico, referidos a un elevado número de actos administrativos o sus antecedentes o cuya atención requiera distraer indebidamente a los funcionarios del cumplimiento regular de sus labores habituales.

2. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte los derechos de las personas, particularmente tratándose de su seguridad, su salud, la esfera de su vida privada o derechos de carácter comercial o económico.

3. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte la seguridad de la Nación, particularmente si se refiere a la defensa nacional o la mantención del orden público o la seguridad pública.

4. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el interés nacional, en especial si se refieren a la salud pública o las relaciones internacionales y los intereses económicos o comerciales del país.

5. Cuando se trate de documentos, datos o informaciones que una ley de quórum calificado haya declarado reservados o secretos, de acuerdo a las causales señaladas en el artículo 8° de la Constitución Política.”

CUARTO: En relación a los artículos 5 y 10 impugnados, esta Magistratura considera que no resultan decisivas para la resolución del asunto en la gestión pendiente. En ese sentido, el artículo 5 reconoce el principio de transparencia de la gestión pública, de carácter general. Por su parte, el artículo 10 reconoce genéricamente el derecho de toda persona a solicitar y recibir información. De lo anterior, se aprecia que ambos artículos constituyen principios de la ley de transparencia, que no tienen incidencia en la resolución, toda vez que lo que ha sido sometido a conocimiento en sede de inaplicabilidad en el caso de autos se refiere a la procedencia del reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones, es decir, una norma de carácter procesal que confiere el derecho a un recurso.

De este modo los preceptos referidos no se relacionan con las pretensiones de la requirente, por lo que serán desestimados.



QUINTO: En relación al artículo 28 inciso segundo, que limita la legitimación activa para deducir reclamo de ilegalidad contra las decisiones del Consejo para la Transparencia, la requirente afirma que se vulnerarían en el caso concreto los artículos 6, 7, 8° inciso segundo y 19 N°2, 3, 4, 5 de la Constitución Política de la República. Ello, en primer lugar, porque la aplicación de los preceptos legales obligan a las autoridades de la Universidad de Chile entregar información que no se encuentra incluida en el precepto constitucional que consagra el principio de publicidad; excede las atribuciones del Consejo para la Transparencia al interpretar directamente el alcance del artículo 8° de la Constitución, definiendo qué debe entenderse por información pública, lo cual implica asumir facultades propias del legislador; desde otro punto de vista, señala que se encontraría limitada en relación a la legitimidad activa para reclamar, pues quien solicita información puede impugnar judicialmente las decisiones del Consejo para la Transparencia ante todo evento, a diferencia de la Universidad de Chile, órgano requerido, que se encuentra limitado en este aspecto; señala que el cumplimiento de las funciones de la Universidad es un bien jurídico que merece tutela y debida ponderación respecto a las solicitudes de acceso a la información, por lo que limitar la posibilidad de reclamar produce una discriminación injustificada y arbitraria en contra de los órganos de la administración del Estado.

Añade que se produciría un efecto directo y lesivo del derecho reconocido en el artículo 19 N°4 de la Constitución, de la privacidad personal y funcional de los funcionarios involucrados, al tiempo que implicaría una forma de apertura o registro de comunicaciones privadas que infringe el mandato constitucional del artículo 19 N°5.

Cabe precisar, que se desechan de plano las alegaciones referidas a una posible afectación al artículo 19 N°4 y 5, pues no dicen relación alguna con el artículo 21 N°1 de la Ley N°20.285.

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.)

SEXTO: 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”.

SÉPTIMO: 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 contemplar 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 perverso, reprochable o susceptible de sospecha, tampoco es sinónimo de ausencia de control, pues existen otras formas de fiscalización que posibilitan una supervisión del actuar de los órganos de Administración del Estado y brindan a los ciudadanos la posibilidad de realizar una crítica fundada a las decisiones de la autoridad, como son el procedimiento administrativo, los recursos administrativos, el ejercicio de las potestades de la Contraloría General de la República, el debate en el Congreso Nacional, etc. (STC Roles N°s 2246-2012 y 2153-11).

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.

OCTAVO: 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 Universidad de Chile denegó la entrega de información solicitada fundada en la causal de la letra a) del numeral 1 del artículo 21 de la Ley N°20.285, por tratarse de correos que contienen antecedentes relevantes para la estrategia de defensa jurídica de la Universidad en un litigio judicial pendiente, cuya publicidad comprometería funciones institucionales. También se fundó en la letra c) del mismo numeral, por ser una solicitud de carácter genérico, masivo y poco delimitado de la solicitud, cuya atención implicaría una distracción



0001154

UNO MIL CIENTO CINCUENTA Y CUATRO

indebida de los recursos humanos y técnicos de la institución. Además, de argumentar que los correos electrónicos no constituyen información pública.

NOVENO: 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 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 referidos, 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 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.)

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

El agotamiento de la vía administrativa que supone el sistema recursivo contenido en la Ley N°20.285 está diseñado en términos tales que no existe una vía judicial abierta para que el órgano de la Administración pueda cuestionar la decisión del Consejo para la Transparencia. En términos prácticos, de la aplicación del inciso segundo del artículo 28 de la Ley de Transparencia se conduce a que la decisión del referido Consejo se resuelva en “única instancia”, sin que exista la posibilidad de acudir a un tercero independiente e imparcial, equidistante respecto de las partes en disputa, es decir, un Tribunal de Justicia, que resuelva el conflicto de relevancia jurídica que se produce por las



posiciones encontradas entre el órgano que alegó la causal del artículo 21 N°1 de la Ley N°20.285 – para denegar la entrega de la información – y el Consejo para la Transparencia que descarta su concurrencia y confiere el acceso solicitado (STC Rol N°10.161, considerando cuadragésimo séptimo)

DÉCIMO TERCERO: 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 CUARTO: 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 1º, 4º, 5º, 6º y 7º de la Constitución.

DÉCIMO QUINTO: En el escenario planteado, la norma impugnada se revela injustificada desde la perspectiva del órgano requerido de información: la Universidad de Chile. 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 inimpugnabile, siendo entonces las alegaciones que la Universidad 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 deviene, en aquel caso, en excesivamente gravosa para el órgano de la administración, no así para el solicitante de información, pues aquel, en caso de no conformarse con lo resuelto por el Consejo para la Transparencia puede – pese a haber discutido en sede administrativa la procedencia de la entrega de la información que finalmente se le deniegue – acudir a la tutela de un órgano jurisdiccional, para discutir nuevamente respecto de la entrega de la información.

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

DÉCIMO SÉPTIMO: 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.

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

SE RESUELVE:



- I. QUE SE ACOGE PARCIALMENTE EL REQUERIMIENTO 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° 53-2025, SOBRE RECLAMO DE ILEGALIDAD, SEGUIDO ANTE LA CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO). OFÍCIESE.
- II. QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD DEDUCIDO RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 5 Y 10 DE LA LEY N° 20.285 SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.
- III. QUE SE ALZA LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.

DISIDENCIAS

Las Ministras señoras DANIELA MARZI MUÑOZ, NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA y CATALINA LAGOS TSCHORNE y el Ministro señor MARIO GÓMEZ MONTOYA estuvieron por rechazar el libelo de fojas 1 respecto de la impugnación del artículo 28 inciso segundo de la Ley N°20.285, en virtud de los siguientes argumentos:

1°. Que, en cuanto a la impugnación del artículo 28 inciso segundo de la Ley N°20.285, la requirente sostiene que no existe una vía judicial abierta al Órgano de la Administración para cuestionar la decisión del Consejo para la Transparencia cuando se invoca la causal del número 1 del artículo 21 de la referida ley, razón por la cual, se vulnerarían los derechos a la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, a la defensa jurídica y al debido proceso legal, consagrados en el artículo 19 N° 3° (incisos primero, segundo y sexto) de la Carta Fundamental. Asimismo, sostiene que se infringe el artículo 8 de la Constitución, al subvalorarse una causal de reserva de la información, que no permite la apertura de un reclamo específico, a diferencia de lo que ocurre con las demás causales.

2°. Que cabe desechar desde ya la infracción al artículo 8 de la Constitución. El precepto establece cuatro causales de secreto o reserva, pero nada dice respecto a un supuesto imperativo constitucional de articular un contencioso-administrativo especial para cuestionar ante Tribunales las decisiones adoptadas por el órgano competente respecto a la publicidad de la información. La necesidad de establecer acciones para reclamar ante los Tribunales de las resoluciones desfavorables a los intereses de las personas se



deriva de otros preceptos constitucionales, tal y como analizaremos a continuación, pero no del artículo 8, que omite pronunciarse a este respecto.

3°. Que, en el caso concreto, la requirente denegó la entrega de la información solicitada invocando diversas causales de reserva del artículo 21 N° 1 de la Ley N° 20.285. Respecto del literal a), sostuvo que los correos requeridos contienen antecedentes relevantes para la estrategia de defensa jurídica de la Universidad de Chile en un litigio pendiente, cuya divulgación comprometería gravemente sus funciones institucionales. En cuanto al literal c), argumentó que el carácter genérico, masivo e indeterminado de la solicitud implicaría una distracción indebida de sus recursos humanos y técnicos. Adicionalmente, alegó que los correos no constituyen información pública, por tratarse de comunicaciones privadas amparadas por el derecho a la vida privada y la inviolabilidad de las comunicaciones, consagrados en el artículo 19 N° 4 y N° 5 de la Constitución.

La cuestión litigiosa invocada refiere a una controversia entre la Universidad requirente con el solicitante, don Ernesto Vera Rodríguez, ciudadano cubano, a propósito del proceso de revalidación de su título de abogado. Sin embargo, la gestión pendiente que motiva el presente requerimiento -como ha sido señalado *supra*- corresponde al reclamo de ilegalidad deducido contra la decisión del Consejo para la Transparencia, actualmente en tramitación ante la Iltma. Corte de Apelaciones de Santiago, bajo el Ingreso Contencioso Administrativo Rol N° 53-2025, caratulado "Universidad de Chile con Consejo para la Transparencia".

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

5°. Que, sin embargo, lo alegado por la requirente es algo distinto. Sostiene que está impedido de impetrar un reclamo de ilegalidad específico ante



la Corte de Apelaciones de Santiago cuando invoque una particular causal de reserva de la información, como es la contemplada en el N° 1 del artículo 21 de la Ley de Transparencia, y que consecuentemente ello sería atentatorio contra la tutela judicial efectiva (fs. 42). 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 son las Cortes de Apelaciones.

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

6°. Que el dilema planteado por la requirente no es de orden constitucional, sino que se mueve en el plano de las opciones legislativas del diseño de la justicia administrativa, en particular, con el establecimiento de Tribunales contencioso-administrativos con competencias específicas y con causales de reclamo que delimitan las acciones que allí pueden ejercerse. A propósito de las alegaciones planteadas por la requirente, surgen al menos tres cuestiones que evidencian que el presente requerimiento se mueve en el ámbito privativo del legislador: (i) el Tribunal especial no tiene competencia específica para un asunto que, por su conexión con la materia, sería esperable que la tuviera; (ii) el administrado desea plantear un reclamo por causales distintas a las expresamente contempladas por el legislador para el ejercicio de la acción especial; (iii) el acto es impugnado por quien no es titular de la acción que activa la jurisdicción especial, sino que por el ente público requerido de información.

7°. Que cualquiera sea la opinión que se tenga en relación con el mérito, conveniencia u oportunidad de ampliar las causales del reclamo especial de que se trata, lo cierto es que ello no configura un problema de constitucionalidad, sino de opciones de política legislativa. En efecto, estas opciones podrán parecernos más o menos adecuadas, pero ello no habilita a esta Magistratura a intervenir, considerando que la inaplicabilidad es un mecanismo inidóneo para ampliar las causales que habilitan el ejercicio de la acción en un proceso contencioso-administrativo especial atendido su carácter supresivo.



8°. 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 Córdor” y de la empresa forestal Trillium, titular del proyecto, por parte de la administración –puntualmente el Comité de Inversiones Extranjeras– a los ciudadanos solicitantes. En su capítulo de reparaciones 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, señalando que *“La Corte también estima importante recordar al Estado que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención (...) tiene la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades (...) La Corte valora los importantes avances normativos que Chile ha emprendido en materia de acceso a información bajo el control del Estado, que se encuentra en trámite un proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública”* (caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, sentencia de fecha 19 de septiembre de 2006, párrafos 161 y 162). La controversia, que llevó a Chile por tercera vez al Sistema Interamericano por asuntos vinculados a la libertad de expresión, demostró que uno de los ámbitos más naturales de esta libertad es el acceder a información que se encuentra relacionada a la actividad estatal, y que es en ese campo que se despliega gran parte de la potencia fiscalizadora y de control del poder público que esta política busca satisfacer: *“La existencia de expresión e información libre es objetivamente valiosa para una sociedad y por lo mismo se ha configurado una ‘posición preferente’ respecto de otros derechos fundamentales. Esta posición preferente es ratificación que la libertad de información no es sólo un valor en sí mismo, sino que es fundamental para el ejercicio de otros derechos. ‘Protege [...] la búsqueda de la verdad, que exige el flujo libre y contraste de ideas, y la necesidad de comunicarse con sus semejantes que tiene el ser humano para desarrollar su personalidad’. Asimismo, la información es el presupuesto para la activación de mecanismos de participación, de mecanismos de fiscalización de la autoridad y el presupuesto de exigibilidad de otros derechos fundamentales”* (García, Gonzalo y Contreras, Pablo, Derecho de acceso a la información en Chile: nueva regulación e implicancias para el sector de la defensa nacional, Estudios Constitucionales, V. 7 N°1, Santiago 2009).

9°. 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 la requirente, esto es que *“Los órganos de la Administración del Estado no tendrán derecho a reclamar ante la Corte de Apelaciones de la resolución del Consejo que otorgue el acceso a la información que hubieren denegado, cuando la denegación se hubiere fundado en la causal del número 1 del artículo 21”*.

10°. Que no pasa inadvertido que valerse de la única causal que no permite reclamar de ilegalidad es una decisión del sujeto requerido de información. Si se estimaba que la entrega de dicha información podía afectar derechos de terceros, debió haber esgrimido la causal del numeral 2° del artículo 21, a efectos de dotar de la debida fundamentación al acto administrativo impugnado por la requirente de información y, consecuentemente, contando con las instancias judiciales que ahora plantea necesitar. Por otra parte, si la publicidad de esta información puede frustrar los objetivos institucionales, lo que corresponde es que tal cuestión sea establecida por una ley de quórum calificado, como lo exige el artículo 8 inc. 2° de la Constitución, sin que corresponda que los Órganos de la Administración del Estado resuelva tal cuestión a través de una interpretación extensiva de las causales de reserva de la Ley 20.285, aún si la omisión legislativa pudiere ser manifiesta y carente de justificación.

11°. Que, por otro lado, debe recordarse que el reclamo de ilegalidad del artículo 28 de la Ley 20.285, habilita a controlar aquello que se discutió ante el Consejo para la Transparencia, salvo cuando se invoca la causal del artículo 21 N° 1, cuya exclusión del control judicial se justifica porque los argumentos para denegar la información en virtud de ella son de orden burocrático y discrecional 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.

12°. 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.

13°. Que la circunstancia de que la causal que se invoca no sea objeto de control judicial, no exime al órgano administrativo, en este caso del Consejo de la Transparencia, de la obligación legal que impone el deber de motivación de las decisiones administrativas, de conformidad con los artículos 11, 16 y 41, incisos cuarto y sexto, de la Ley 19.880. Así lo ha dispuesto la Contraloría General de la República, precisando los alcances de la normativa citada señalando “[...] que los actos administrativos terminales deberán ser fundados, debiendo por tanto la autoridad que los dicta expresar los razonamientos y antecedentes conforme a los cuales ha adoptado su decisión” (Dictamen 52.317/2013). En este contexto, la discusión respecto al debido proceso requiere tener en consideración la aplicación supletoria de la Ley 19.880 que consagra las bases del procedimiento administrativo y que 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).

14°. 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 la perspectiva del ciudadano que desde la 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).

15°. Que, al referirnos a la titularidad de derechos fundamentales de las personas jurídicas de Derecho Público, como lo es la 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).

16°. 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.

17°. 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).

18°. 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, sí es importante exponer que el Consejo para la Transparencia es el órgano creado por ley para garantizar el acceso a la información, de acuerdo a una regulación que le encarga velar por el cumplimiento de distintos objetivos constitucionales destinados a garantizar el ejercicio del derecho subjetivo de las personas a buscar y recibir información y ponderar los límites tolerables en un Estado democrático. No es un contradictor de, en este caso, el órgano público, lo que se evidencia de la literalidad de las atribuciones del mismo Consejo para la Transparencia. En efecto, conforme al artículo 33 letra j), el Consejo tiene la función y atribución de *“velar por la debida reserva de los datos e informaciones que conforme a la Constitución y a la ley tengan carácter secreto o reservado”*. Lo anterior demuestra la exigencia que la misma ley le impone al órgano decisor de ser 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.

19°. Que, por lo demás, a diferencia de lo que ocurre con el contencioso administrativo a que pudiera darse lugar cuando se invocan causales distintas del N°1 del artículo 21 de la Ley N°20.285, determinar si la publicidad de la información afecta el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido es una cuestión de mérito que podría resultar ajena a un control jurisdiccional. En ese sentido se ha dicho por esta magistratura que *“si la divulgación de una antecedente afecta o no el cumplimiento de las funciones de una entidad administrativa [...] difícilmente es un conflicto de relevancia jurídica susceptible de dirimir por los tribunales del Poder Judicial”* (STC 2997, voto por rechazar, c.4°).

En ese mismo voto se señaló que al no hacer justiciable la causal del N°1 del artículo 21 de la Ley N°20.285, *“lógicamente el legislador buscó evitar que se repitiera la experiencia tenida con la Ley N°18.575, sobre bases generales de la Administración del Estado (tras la modificación hecha por la Ley N°19.653, de 1999), en que se permitió a sus autoridades auto calificar -masiva e*



indiscriminadamente- como secretos o reservados todos aquellos antecedentes cuya difusión ‘impida o entorpezca el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido’ (artículo 13, inciso 11°), de forma tal que la publicidad pasó a ser la excepción en vez de la regla general, distorsionándose así la vigencia efectiva de un principio legal básico” (ibid., c. 4°).

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

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

20°. 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.

21°. 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, máxime si ello implicaría hacerlo en abstracto, ya que la requirente no exhibe ninguna particularidad del caso concreto que refuerce la idea de inconstitucionalidad.

22°. Que, finalmente, conviene resaltar que tanto el artículo 19 N° 3 como 38 inciso segundo de la Constitución contemplan la garantía de protección judicial para la tutela de “derechos”. Del mismo modo, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que *“Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención...”*. Más allá del debate acerca de la titularidad de derechos fundamentales, a la que nos hemos referido, en este caso la requirente no ha invocado ningún derecho, propio o ajeno, que pudiera ser afectado y que requiera de la tutela judicial que reclama, sino sólo ha hecho referencia a su rol institucional.

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

23°. Que lo dicho en el considerando precedente permite descartar cualquier vulneración a la garantía de igualdad ante la ley respecto de la requirente. Dicho órgano no puede pretender encontrarse en idéntica posición que un administrado, menos cuando se trata del derecho de acceso a la información, puesto que tal derecho -y aquí si cabe hablar de titularidad sin vacilaciones- le pertenece a los ciudadanos y no al Estado, este último y sus órganos, en cambio, están obligados a respetarlo y garantizarlo (caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, sentencia de fecha 19 de septiembre de 2006, párrafo 128).



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

24°. 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.

25° Que, por lo razonado previamente, el requerimiento debió ser rechazado.

El Ministro señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ estuvo por acoger íntegramente el libelo de fojas 1. Ello por las consideraciones siguientes:

1°. Que, estuve por acoger, además, la acción de inaplicabilidad intentada respecto de los artículos 5° inciso segundo y 10 de la Ley N° 20.285 -siguiendo, fundamentalmente, los razonamientos contenidos en el Rol N° 9.907, redactado por el ex Suplente de Ministro, Rodrigo Delaveau-, pues su aplicación en la gestión pendiente resulta contraria al artículo 8° de la Carta Fundamental, desde que hace pública una información que no goza de esa condición, de acuerdo con aquella norma constitucional;

2°. Que, el artículo 8° inciso segundo de la Carta Fundamental, señala que *“son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen”*, con lo que el Constituyente de 2005 no optó por una disposición programática ni por una fórmula abierta, sino por dotar de publicidad, de manera precisa, suficiente y determinada, a *“los actos”*, *“las resoluciones”*, *“los fundamentos”* y *“los procedimientos”*;

3°. Que, esta enunciación no fue adoptada en términos ilustrativos o casuísticos ni de acuerdo con una fórmula de incorporación progresiva o complementación eventual de nuevos objetos o casos a los que se deba aplicar el principio contemplado en el artículo 8° por vía legislativa, como lo hace, en



otros casos, la normativa constitucional bajo expresiones como y *los demás que establezca la ley*, por ejemplo y sin ir más lejos, en el mismo artículo 8° inciso tercero;

4°. Que, una comprensión extensiva de la potestad legislativa erigiría al legislador en constituyente por una vía elíptica, lo que no resulta admisible en ningún caso, como ya lo hemos señalado, al sostener que “(...) *el Proyecto de Ley objetado absorbe una competencia que está expresamente entregada para ser ejercida solo por medio de una ley de quorum calificado de exclusiva iniciativa presidencial, sin que a los órganos parlamentarios les sea dable capturarla a pretexto de acontecer una situación “excepcional” o arguyendo el aforismo de que “si puede lo más (reformular la Constitución), puede lo menos (legislar)”, comoquiera que ello distorsiona completamente los preceptos constitucionales pre copiados, que revisten la calidad de normas de derecho público y no de derecho privado, donde sí se puede hacer todo lo que no está expresamente prohibido*” (c. 22°, Rol N° 9.797);

5°. Que, conforme a lo que se viene razonando: O las normas legales objeto de análisis de inaplicabilidad extienden lo dispuesto en el artículo 8° inciso segundo; o bien, las normas objeto del requerimiento se enmarcan en, a lo menos, una de las situaciones contempladas en dicha disposición. Si el primer caso es correcto, entonces, la disposición legal será inconstitucional;

6°. Que, en efecto y como se ha dicho, esa primera hipótesis no es procedente, de acuerdo con el sentido y alcance que tiene el artículo 8° inciso segundo de la Carta Fundamental, por lo que resta analizar la segunda hipótesis, determinando el significado de las cuatro figuras a las que efectivamente es aplicable el principio de publicidad, a objeto de determinar si las normas legales cuestionadas son susceptibles de ser subsumidas en aquella disposición constitucional;

7°. Que, no hay duda acerca del sentido y alcance de las expresiones “*actos*”, “*resoluciones*” y “*procedimiento*”. Sin embargo, en relación al vocablo “*fundamento*” podrían suscitarse dudas en relación con la expresión “*información*” que se emplea en los artículos 5° inciso segundo y 10 inciso segundo de la Ley N° 20.285;

8°. Que, en su sentido natural y obvio, el *fundamento* constituye la razón principal o motivo con que se pretende afianzar y asegurar, en este caso, un acto o resolución de un órgano estatal. Por su parte, la *información* se refiere a una comunicación o a un conocimiento. Así, “*fundamento*” e “*información*” no solo son conceptos distintos, sino constitucionalmente diferentes. Desde el punto de vista práctico, la información que se tiene a la vista para fundamentar un acto no puede identificarse, esto es, tener exactamente la misma identidad o significar lo mismo, que el fundamento del acto;



9°. Que, esto no es menos cierto en el campo jurídico, donde los actos de los órganos del Estado, incluyendo los administrativos, están sometidos a solemnidades específicas y siempre sujetos al principio de juridicidad.

En efecto, la Constitución trata de manera muy diferente ambos conceptos. Así, por ejemplo, en el artículo 45, a propósito de los estados de excepción constitucional, se dispone que *“Los tribunales de justicia no podrán calificar los fundamentos ni las circunstancias de hecho invocados por la autoridad para decretar los estados de excepción”*, de modo que, para el Constituyente, los fundamentos de un acto jurisdiccional no son lo mismo que las circunstancias de hecho que le sirven de antecedente o la expresión *“fundamento”* que se emplea en el artículo 76, referido a las potestades jurisdiccionales de los Tribunales de Justicia, y en el artículo 83 inciso tercero en relación con el Ministerio Público.

La *“información”* -en cambio- está tratada constitucionalmente en referencia a la libertad de opinión y la de informar, en el artículo 19 N° 12° o en el artículo 52 N° 1 letra c), a propósito de las atribuciones de la Cámara de Diputados, donde pueden constituirse comisiones que sirvan para *“reunir informaciones relativas a determinados actos del Gobierno”*.

En este último caso, si la información se identificara con los fundamentos del acto -los cuales deben, conforme a derecho, constar en el mismo acto- no tendría sentido que el texto constitucional otorgara esta potestad en el marco de sus facultades fiscalizadoras de los actos del Gobierno.

Por último, más patente aparece esta distinción en el artículo 113, cuando trata las facultades del Consejo Regional y dispone que *“cualquier consejero regional podrá requerir del gobernador regional o delegado presidencial regional la información necesaria al efecto, quienes deberán contestar fundadamente dentro del plazo señalado en el inciso tercero”*, realizando, una nítida distinción constitucional entre información y fundamento.

En consecuencia, no existe un tratamiento constitucional equivalente para ambos conceptos y tampoco se establece una relación de género a especie entre ellos;

10°. Que, sobre esta base sistemática de interpretación constitucional, cabe analizar y contrastar el artículo 8° de la Carta Fundamental con las disposiciones legales objeto del requerimiento de inaplicabilidad para evaluar si las normas legales que extienden la publicidad de la Carta Fundamental a las *informaciones* aludidas en los artículos 5° inciso segundo y 10 de la Ley N° 20.285 se ajustan o no a ella.



Pues bien, dado el alcance y sentido diverso que tienen los términos empleados en el artículo 8° constitucional y la voz información que se utiliza en esos preceptos legales se trata de conceptos distintos, sin que esta expresión legislativa sea susceptible de situarse en el catálogo cerrado y taxativo de objetos sobre los cuales recae la publicidad. De manera que los preceptos impugnados introducen un nuevo concepto, no contemplado en la Carta Fundamental;

11°. Que, en esta línea de razonamiento, y tal como lo ha sostenido esta Magistratura el artículo 8° no mandata la publicidad de *toda información que produzca o esté en poder de la Administración*, pues no hace público todo lo que el Estado tenga o posea, sino únicamente los “*actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y procedimientos que utilicen*”. Es más, si lo contrario fuera efectivo, no se estaría tramitando la reforma constitucional contenida en el Boletín N° 8.805-07;

12°. Que, en consecuencia, al disponerse por la ley que la *información que obre en poder de los órganos de la Administración* es también pública, se expande antijurídicamente el objeto de la disposición constitucional, alcanzando prácticamente la totalidad de la información que posea todo órgano administrativo, haciendo inoperante otras disposiciones constitucionales relativas a la privacidad, el derecho de propiedad o el ejercicio de actividades legítimas, todas las que emanan de principios reconocidos, precisamente, en el Capítulo de Bases de la Institucionalidad, tal como lo ha dispuesto el criterio jurisprudencial de esta Magistratura en numerosas ocasiones y confirmando lo que en Derecho Comparado se conoce como *Facial Challenge* donde la inconstitucionalidad de una ley aplica en prácticamente todos los casos, ya que “*no existe un conjunto de circunstancias bajo las cuales la ley sería constitucional*”, según lo ha afirmado la Corte Suprema de Estados Unidos (US. v. Stevens, 559 US 460 (2010)).

Redactó la sentencia la Ministra señora ALEJANDRA PRECHT RORRIS. Las disidencias corresponden a la Ministra señora NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA y al Ministro señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, respectivamente.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 16.844-25 INA.

0001175

UNO MIL CIENTO SETENTA Y CINCO

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

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



3232CCB0-0A79-40C4-9FA6-EDB144541E1B

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.