



2026

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 16.503-2025

[13 de enero de 2026]

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

JUNTA NACIONAL DE AUXILIO ESCOLAR Y BECAS
(JUNAEB)

EN EL PROCESO SOBRE RECLAMO DE ILEGALIDAD SEGUIDO ANTE EL
CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO BAJO EL ROL N° 252-2025
(CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO)

VISTOS:

Que, con fecha 27 de mayo de 2025, la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 28, inciso segundo de la Ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública, en el proceso sobre reclamo de ilegalidad seguido ante el Corte de Apelaciones de Santiago bajo el Rol N° 252-2025 (Contencioso Administrativo).

Precepto legal cuya aplicación se impugna

El texto del precepto legal impugnado, en su parte destacada, señala:



Ley N° 20.285

“Artículo 28. En contra de la resolución del Consejo que deniegue el acceso a la información, procederá el reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones del domicilio del reclamante.

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

[...]”.

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

Relata la actora que con fecha 16 de octubre de 2024, por medio de solicitud de acceso a la información pública identificada con el N°AJ009T-0004281, don Carlos Verdugo Rebolledo solicitó a la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) la siguiente información:

“Requiero se me informe sobre las multas cursadas a las empresas adjudicatarias de la licitación (actualmente vigente) ID 85-41-LR21 (reajudicada en Id 85-41- R122), entre los años 2022 a la fecha actual, de las cuales JUNAEB tenga conocimiento, ya sea de materias laborales, sanitarias, entre otras de distinta naturaleza. Observaciones: Lo anterior, enfocado en empresas adjudicatarias denominadas UTP Casinos Nutrisalud: Fedir Chile SPA /Alimentaciones Internacionales S.A.”.

Con fecha 11 de noviembre de 2024, JUNAEB respondió a dicho requerimiento, mediante Oficio N° DN-1068/2024, de esa misma fecha, mediante la cual, en virtud del principio de divisibilidad, se hizo entrega de las multas ejecutoriadas. Por el contrario, no entregó información respecto de las multas que no se encontraban ejecutoriadas habida consideración de lo dispuesto en el artículo 21 N° 1, letra b) de la Ley N° 20.285 (Ley de Transparencia).

Ello se fundó en que la información sobre las “multas” solicitadas por el requirente no es un producto propio y aislado, sino que forma parte integrante del procedimiento de aplicación de multas que, es el mecanismo con que cuenta JUNAEB para sancionar a las empresas que no cumplen con las obligaciones pactadas en los contratos suscritos entre los proveedores del servicio de alimentación y la institución en el marco del Programa de Alimentación Escolar (PAE).

Explica que “las multas” forman parte de un proceso y constituyen un acto terminal, únicamente cuando se encuentran ejecutoriadas, y las cursadas forman parte de un proceso administrativo en ejecución que no pueden someterse a publicidad en forma independiente del proceso administrativo del que forman parte.

En este sentido, entiende que entregó aquella información que sí podía hacer pública, referente a las multas cuyos procedimientos habían quedado afinados.



Luego, con fecha 12 de noviembre de 2024, don Carlos Verdugo Rebolledo dedujo un amparo a su derecho de acceso a la información en contra de JUNAEB, fundado en que se le habría negado injustificadamente parte de su solicitud.

Refiere que en sesión de fecha 27 de marzo de 2025, el Consejo Directivo del Consejo para la Transparencia decidió acoger el amparo deducido en contra de JUNAEB, estimando que los fundamentos del Servicio para negar parcialmente la entrega de información serían insuficientes, ordenándole entregar la información relativa a las multas cursadas a las empresas adjudicatarias de la licitación ID 85-41-LR21 (readjudicada en Id 85-41-R122), entre los años 2022 a la fecha actual, ya sea de materias laborales, sanitarias, entre otras de distinta naturaleza; indistintamente si se encuentran ejecutorias, aplicadas o con recursos administrativos pendientes.

Conforme al razonamiento del Consejo Directivo del CPLT si bien reconoce que la información requerida constituye antecedentes o deliberación previa a la adopción de una resolución, medida o política, reprocha a JUNAEB no haber indicado cómo, en la especie, la publicidad, conocimiento o divulgación de dicha información afectaba el debido cumplimiento de las funciones del órgano.

Por ello, precisa que el 15 de abril de 2025 interpuso un reclamo de ilegalidad en contra de la referida decisión del Consejo para la Transparencia, el que ingresó a la Corte de Apelaciones de Santiago bajo el Rol Ingreso N°252-2025 (contencioso administrativo), y que se encuentra pendiente de resolver.

Como conflicto constitucional, la actora plantea, en primer lugar, que el precepto impugnado vulnera en el caso concreto el inciso segundo del artículo 8 de la Carta Fundamental porque subvalora sin fundamento alguno una de las cuatro causales de reserva que autoriza la Constitución, esto es, la afectación del debido cumplimiento de las funciones de los órganos del Estado.

Indica que cada una de estas causales, como ha sostenido el Tribunal Constitucional siguiendo la STC 9223, se encuentran en el mismo nivel, y que sin embargo, en el caso concreto y por haberse invocado la afectación del debido cumplimiento de las funciones de un órgano del Estado, se impide que el asunto sea revisado por un órgano jurisdiccional y se exige que la controversia se resuelva exclusivamente por el Consejo para la Transparencia.

Por ello arguye que no solo se verifica en la especie una distinción sin fundamentos entre causales de reserva que tienen la misma valoración constitucional, sino que, además, se omite que el órgano primeramente llamado a velar por el debido cumplimiento de sus funciones es el propio órgano público que invoca la causal y no el Consejo para la Transparencia.

Expone que no debe olvidarse que JUNAEB argumentó en sus descargos ante el Consejo para la Transparencia, y también en el reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones de Santiago, que entregar la información solicitada afecta el funcionamiento del servicio pues se trata de procesos deliberativos que, en base a los



procedimientos que el propio servicio ha establecido, aún no se encuentran afinados y que, por lo mismo, podrían cambiar antes de su conclusión.

Luego, la requirente plantea que el precepto legal impugnado vulnera el artículo 19 N°3 de la Constitución que consagra la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos.

Hace ver que a nivel doctrinario y jurisprudencial se ha discutido respecto a la posibilidad de que un órgano de la administración del Estado cuente o no con legitimidad activa para reclamar en su favor alguno de los derecho o garantías previstos en el artículo 19 de la Constitución.

En su parecer, la requirente entiende que la doctrina y la jurisprudencia de tribunales ordinarios reconocen este derecho tanto a personas naturales como a órganos del Estado.

Expresa que a la misma conclusión llega esta Magistratura en sentencias que se pronuncian sobre el mismo precepto legal impugnado en autos.

Por ello afirma que la norma en examen infringe los incisos primero, segundo y sexto del artículo 19 N° 3 ya indicado, que consagran la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, la defensa jurídica y el debido proceso legal, en su vertiente del derecho al recurso, respectivamente.

Expone que el artículo 28, inciso segundo de la Ley N° 20.285, le entrega la resolución de una controversia de relevancia jurídica al Consejo para la Transparencia sin que el respectivo órgano del Estado pueda ocurrir ante quienes, por expresa disposición del artículo 76 de la Constitución, están llamados a ejercer la jurisdicción.

Afirma que esta exclusividad del Consejo para la Transparencia se torna aún más gravosa en el caso concreto pues ello impide que un órgano jurisdiccional externo e imparcial pueda ponderar adecuadamente todos los elementos que componen el conflicto de relevancia jurídica entre las partes.

En este mismo orden de ideas, afirma la actora que la norma cuestionada impide a la JUNAEB hacer valer adecuadamente sus defensas en sede jurisdiccional.

Expone que este Tribunal en STC 2997 ha señalado que al órgano del Estado se le impone una carga excesiva por el hecho de exigirle agotar la vía administrativa ante el Consejo para la Transparencia y luego se le niega la posibilidad de reclamar, lo que se vuelve inconstitucional.

Finalmente, la requirente reclama que no existe razón suficiente que permita justificar la limitación a impugnar la decisión del Consejo por parte de JUNAEB.

Señala que la Historia de la Ley N° 20.285 no ofrece una explicación acabada de la prohibición. Solo da cuenta de una decisión de acotar la posibilidad de reclamar de los órganos de la administración respecto de las decisiones del Consejo para la Transparencia, por lo que a su juicio no existe una reflexión que permita sustentar una



limitación al debido proceso en perjuicio de los órganos de la Administración del Estado como la que se discute.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a tramitación por resolución de la Segunda Sala de esta Magistratura, de fecha 4 de junio de 2025, de fojas 47 y se ordenó la suspensión del procedimiento. Luego, fue declarado admisible por resolución de la misma Sala, de 24 de junio de 2025, de fojas 433.

Conferidos los traslados de fondo a todas las partes de la gestión pendiente y a los órganos constitucionales interesados, con fecha 3 de julio de 2025, a fojas 446, formuló observaciones el Consejo para la Transparencia, abogando por el rechazo del requerimiento.

Afirma el Consejo que la aplicación del precepto legal impugnado no produce los efectos inconstitucionales que se denuncian.

En primer lugar, porque la aplicación del artículo 28, inciso segundo de la Ley de Transparencia, no infringe lo dispuesto en el artículo 8°, inciso segundo de la Carta Fundamental.

El Consejo sostiene que, de acuerdo a la ley, tiene la función de resolver los reclamos por denegación de acceso a la información y debe velar por la debida reserva de los datos e informaciones secretas o reservadas. Por ello, indica que en la práctica ha rechazado los amparos cuando se configura una causal de reserva, como lo demuestran los más de 580 amparos que ha rechazado solo en lo que respecta a la causal del artículo 21 N° 1 de la Ley de Transparencia.

Expone que la limitación para reclamar exige que los órganos de la Administración realicen sus máximos esfuerzos probatorios y argumentativos durante el procedimiento administrativo ante el Consejo, para acreditar la concurrencia de la causal. En el caso de JUNAEB, la entidad no alegó la causal de reserva del artículo 21 N° 1 de la Ley de Transparencia en su respuesta al requirente, sino que solo se limitó a una entrega parcial, esgrimiendo esta causal recién en los descargos ante el Consejo.

Señala que la norma constitucional exige que la causal de secreto o reserva se base en una "afectación" a alguno de los bienes jurídicos ahí establecidos, la cual debe ser acreditada y no presumida, demostrando una expectativa razonable de daño o afectación con suficiente especificidad, lo que, según el Consejo, no ocurrió en la especie.

Seguidamente, la requerida sostiene que la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos no asegura siempre y en todos los procedimientos legales el



derecho al recurso de un modo amplio o ilimitado, por cuanto corresponde al legislador establecerlo de conformidad con el mandato constitucional del inciso sexto del artículo 19 N° 3.

En este sentido, explica que la Carta Fundamental no prohíbe establecer diferencias, sino solo las que son arbitrarias. La igualdad exige que las normas sean iguales para quienes se encuentren en las mismas circunstancias, y por ello destaca la asimetría de poderes y la distinta posición que ocupan los órganos de la Administración y los particulares en el proceso.

Así, los órganos del Estado están sujetos al principio de legalidad y sus potestades son fijadas por ley. Por lo tanto, el trato diferente para una categoría de demandados no es inconstitucional si tiene un fundamento razonable que lo justifique.

Luego, el Consejo plantea que la restricción establecida en el inciso segundo del artículo 28 de la Ley de Transparencia para los órganos de la administración del Estado es necesaria para el adecuado funcionamiento del derecho de acceso a la información pública y la vigencia efectiva del principio de transparencia de la función pública.

Asegura que la limitación en el artículo 28, inciso segundo de la Ley de Transparencia tiene un fundamento razonable y proporcional. Su propósito es limitar el uso por parte de los órganos de la Administración del Estado de la causal de secreto o reserva del artículo 21 N° 1, estableciendo un sistema de desincentivo a su invocación. Esto se debe a que dicha causal se basa única y exclusivamente en el criterio discrecional del propio órgano requerido, a diferencia de las demás causales del artículo 21.

Agrega que el legislador impuso esta restricción para evitar el peligro del uso indiscriminado de la causal, lo que podría generar una transgresión al derecho fundamental de acceso a la información. Si no existieran limitaciones, el uso excesivo de esta causal transformaría la obligación de entregar información en una obligación meramente potestativa, cuyo cumplimiento dependería de la mera voluntad del sujeto pasivo. La restricción, además, busca restaurar el equilibrio entre el solicitante y el órgano requerido, corrigiendo la asimetría, pues el órgano tiene el poder absoluto de calificar la causal de reserva del artículo 21 N° 1.

Finalmente, la requerida argumenta que el legislador cuenta con discrecionalidad para establecer procedimientos en única o en doble instancia o para limitar el ejercicio de determinados recursos, de acuerdo a la naturaleza del conflicto que pretenda regular, sin que ello importe una transgresión al artículo 19 N° 3 de la Carta Política.

En este sentido, asevera que el reclamo de ilegalidad es un recurso de derecho estricto, por lo que sus causales y legitimados activos son definidos estrictamente por el legislador.



Concluye señalando que acoger la inaplicabilidad supone un efecto "aditivo" que estaría creando un derecho a reclamar que el legislador restringió legítimamente en ejercicio de sus prerrogativas constitucionales. Esta limitación se considera constitucional porque fue establecida sobre la base de criterios de razonabilidad y proporcionalidad para perseguir un fin constitucionalmente legítimo, que es el resguardo del principio de publicidad y el adecuado funcionamiento del derecho de acceso a la información pública.

Con fecha 28 de julio de 2025, a fojas 467, fueron traídos los autos en relación.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 22 de octubre de 2025 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos de los abogados Daniel Contreras Soto, por la parte requirente, y Eduardo Bravo Ortega, por el Consejo para la Transparencia, y se adoptó acuerdo, conforme fue certificado por la relatora de la causa.

Y CONSIDERANDO:

I. Conflicto de constitucionalidad

PRIMERO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 93, incisos primero, N°6, y decimoprimer de la Constitución, esta Magistratura está llamada a determinar si la aplicación del artículo 28, inciso segundo, de la Ley N°20.285, sobre Acceso a la Información Pública (en adelante Ley de Transparencia, indistintamente), en el proceso Rol N°252-2025, reclamo de ilegalidad, seguido ante la Corte de Apelaciones de Santiago, resulta contraria a la Constitución.

SEGUNDO: En el marco de la gestión judicial pendiente se impugna la Decisión de Amparo Rol C-11.952-2024, adoptada en sesión ordinaria N°1511 del Consejo Directivo del Consejo para la Transparencia, celebrada el 27 de marzo de 2025, que acogió totalmente el amparo deducido y ordenó a la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) a: *"Hacer entrega al reclamante la información relativa a las multas cursadas a las empresas adjudicatarias de la licitación ID 85-41-LR21 (readjudicada en Id 85-41-R122), entre los años 2022 a la fecha actual, de las cuales JUNAEB tenga conocimiento, ya sea de materias laborales, sanitarias, entre otras de distinta naturaleza, indistintamente si se encuentran ejecutorias, aplicadas o con recursos administrativos pendientes"*.

La referida decisión tuvo su origen en la solicitud de acceso a la información pública identificada con el N°AJ009T-0004281, de contenido similar, frente a la cual JUNAEB, mediante Oficio N°DN-1068/2024, dio respuesta aplicando el principio de divisibilidad, proporcionando la información relativa a las multas que se encontraban

ejecutoriadas. En cambio, se abstuvo de entregar antecedentes respecto de aquellas sanciones que aún no se encontraban ejecutoriadas, fundándose para ello en lo dispuesto en el artículo 21 N°1, letra b), de la Ley N°20.285, sobre Acceso a la Información Pública, esto es, tratarse de antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política. En particular señaló: “(...) según lo informado por el Departamento de Alimentación Escolar en Memorando N°2783 de 2024, acompañamos al presente escrito enlace - TP 4281 - donde podrá encontrar documento Excel que contiene la base de datos de las multas aplicadas, durante el periodo requerido y se encuentran ejecutoriadas. Adicionalmente, se acompañan las resoluciones exentas que imponen y ejecutan multas” (fs. 30).

No obstante ello, Carlos Verdugo Rebolledo dedujo amparo a su derecho de acceso a la información en contra del señalado órgano de la Administración del Estado, señalando: “En documento de respuesta, adjuntan un enlace en donde consta documento Excel que contiene la base de datos de las multas aplicadas y ejecutadas. Yo solicité información de todas las multas cursadas, independiente el estado en que se encuentren (si están pendientes de algún recurso o están firmes). La información, por ende, es incompleta, ya que se limitaron a informar sobre aquellas en que hay ejecución de la misma. Necesito además la información de las otras multas cursadas, aun cuando estén pendientes de algún recurso judicial y/o administrativo” (fs. 29).

Amparo acogido por la Consejo para la Transparencia en los términos previamente señalados, basado en que “la JUNAEB no indicó la forma específica o la manera concreta en que la información del estado de las multas no ejecutoriadas, podría afectar el debido cumplimiento de las funciones del órgano, especialmente, en lo referido a la adopción de una medida o decisión en el procedimiento administrativo en curso” (fs. 35).

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

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

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

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

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

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

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

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

A juicio del requirente, el precepto impugnado, al limitar la legitimación activa para deducir reclamo de ilegalidad contra las decisiones del Consejo para la Transparencia, vulnera en el caso concreto los artículos 8° y 19 N°3 de la Constitución Política de la República. Ello, en primer lugar, porque desconoce la igualdad de jerarquía entre las causales de reserva previstas en el artículo 8°, al impedir que se judicialice la aplicación de la causal referida al debido cumplimiento de las funciones del órgano del Estado, tratándola de manera discriminatoria respecto de las demás causales admitidas por la Constitución. En segundo término, se alega que la norma priva al órgano del Estado del derecho a la defensa jurídica y al debido proceso legal, al impedirle acudir a un órgano jurisdiccional independiente que revise la decisión adoptada por el Consejo. Además, se estima que la aplicación del artículo 28, inciso segundo, restringe injustificadamente el derecho al recurso que garantiza el artículo 19 N°3, al imponer una prohibición absoluta que impide revisar jurisdiccionalmente decisiones administrativas que afectan directamente las funciones legales del órgano reclamante. Por último, se sostiene que la norma configura una carga excesiva, al obligar al órgano estatal a defender su posición exclusivamente en sede administrativa, sin permitirle una revisión judicial posterior, lo que quebranta el principio de tutela judicial efectiva.

II. Transparencia y acceso a la información pública

CUARTO: El artículo octavo de la Constitución 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, c. 22°).

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 la misma. La publicidad, en cambio, consiste en una acción a través de un medio de comunicación, más o menos oficial, que busca la difusión o divulgación de información de interés general con la intención de que los ciudadanos estén en conocimiento de una determinada decisión. Entre ambas existe una relación de género a especie: si la

transparencia busca promoción del conocimiento de los fundamentos, procedimientos, contenidos y decisiones: la publicidad se refiere a la puesta en conocimiento de las decisiones públicas.” (Maldonado, A. y Balbontín, C. (2019) *Libertad de Expresión, Derecho a la Información y Medios de Comunicación*, Editorial Thomson Reuters, p. 358). En ese entendido, el inciso segundo del artículo octavo de la Constitución dispone: “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.”.

Si bien el principio de publicidad y transparencia empapa 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 (STC 634/2007, 1732/2011, 2153/2012, 2246/2013).

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

SEXTO: El artículo 21 N°1 de la Ley N°20.285 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. Dicha norma enuncia, de manera meramente ejemplar y no taxativa, ciertas hipótesis en las cuales podría configurarse dicha afectación. Entre ellas 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.

JUNAEB fundó la entrega parcial de la información solicitada en la segunda hipótesis contemplada en el numeral 1 del artículo 21 de la Ley 20.285, por tratarse de antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política, sin perjuicio que los fundamentos de aquéllas sean públicos una vez que sean adoptadas.

SÉPTIMO: La Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas es una corporación autónoma con personalidad jurídica de Derecho Público, encargada de implementar medidas coordinadas de asistencia social y económica dirigidas a los escolares, con el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación (art. 2, Ley N°15.720).

Para cumplir con estos fines asistenciales, la JUNAEB está facultada para adquirir los bienes y servicios que resulten necesarios (art. 6, Ley N°15.720). En este marco, la contratación de dichos suministros y servicios se rige por lo dispuesto en la Ley N°19.886, sobre Bases de los Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios. Dentro del ejercicio de sus funciones, y en virtud de las bases de licitación que regulan los contratos celebrados con los proveedores, JUNAEB se encuentra facultada para fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales e imponer sanciones, como multas, en caso de incumplimiento.

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

NOVENO: En el marco del procedimiento de solicitud de acceso a la información pública, la Ley N°20.285 prevé el reclamo de ilegalidad en contra las

decisiones del Consejo para la Transparencia ante la Corte de Apelaciones en las siguientes hipótesis: “a) Por todo solicitante de información disconforme con la decisión del Consejo que rechace total o parcialmente el amparo deducido. b) Por el tercero que se hubiese opuesto en tiempo y forma a la revelación de información que pudiese afectar sus derechos, cuando el Consejo hubiese consentido en la entrega de dicha información desechando dicha oposición. c) Por los órganos de la administración que impugnen decisiones del Consejo, pero solamente en los casos en que dicho órgano rechace la invocación de las causales contenidas en el artículo 21 N°3 y 4, relativas al interés nacional o la seguridad de la Nación; o en el numeral 5 del mismo artículo, referido a reserva dispuesta por ley de quórum calificado.” (Ferreiro, A. (2019) “Causales de reserva y recursos: el equilibrio virtuoso entre la transparencia y la defensa de los bienes jurídicos que justifican proteger cierta información”, en Hofmann, A. et al., *La Promesa del Gobierno Abierto*, p. 62)

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

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

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

III. Impugnabilidad de las decisiones del Consejo para la Transparencia

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 Rajevic, la naturaleza jurídica del Consejo para la Transparencia, puede ser descrita como “*sui generis*” y se enmarca dentro de las “entidades autónomas a que se refiere el art. 65, inc. 4° N°2 y N°3, de la Constitución, y que en tal calidad integra la Administración Pública como uno de los órganos creados para el cumplimiento de la función administrativa. [...] Si acudimos a las clasificaciones de Pantoja B. sería un órgano ‘acentralizado’”. (Rajevic, E. (2010) “El Consejo para la Transparencia como “administración independiente”, en Letelier, R y Rajevic, E. (coord.), *Transparencia en la administración pública*, Santiago de Chile, Legal Publishing Chile, 233 y 235). A este respecto, cabe recordar que esta Magistratura calificó la norma que creó el Consejo para la Transparencia (artículo 31, Proyecto de Ley sobre acceso a la información pública, Boletín 3773-06) como propia de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado a que se refiere el artículo 38, inciso primero, de la Constitución (STC Rol N°1051-08, c. 20°).

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

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

En este contexto, 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, y requerir a éstos para que ajusten sus procedimientos y sistemas de atención de público a dicha legislación; potestades administrativas, tales como, promover la transparencia de la función pública, la publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, y el derecho de acceso a la información, por cualquier medio de publicación; y potestades jurisdiccionales, específicamente, resolver, fundadamente, los reclamos por denegación de acceso a la información que le sean formulados de conformidad a esta ley (artículo 33, letra d, c, y b, respectivamente de la Ley de Acceso a la Información Pública).

DÉCIMO PRIMERO: Como se puede advertir, las particulares características del Consejo para la Transparencia en relación con el procedimiento de solicitud de acceso a la información pública tienen efectos en relación con la impugnabilidad de los actos del órgano.

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

Este principio se encuentra recogido, en primer lugar, en el artículo 38, inciso segundo, de la Constitución, el cual dispone: “Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que



podiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño.”. Así también en los artículos 3° y 10° de la Ley N°18.575, orgánica constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado, y los artículos 4° y 15° de la Ley N°19.880, que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado. Este último artículo al desarrollar el principio en comentario indica: “Todo acto administrativo es impugnable por el interesado mediante los recursos administrativos de reposición y jerárquico, regulados en esta ley, sin perjuicio del recurso extraordinario de revisión y de los demás recursos que establezcan las leyes especiales.

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

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

En este sentido, la impugnabilidad resulta de la “aplicación de los principios de tutela judicial efectiva y control judicial de la Administración reconocido en diversas normas de nuestra Constitución (artículos 19 N°3, 38 inciso 2° y 73 CPol.). La tutela judicial desde un punto de vista objetivo se traduce en la existencia de un poder jurisdiccional llamado a ejercer el control de los actos de los órganos que integran la Administración del Estado. En efecto, si el actuar de los órganos administrativos siempre debe estar juridificado (principio de legalidad), dicho actuar también puede ser judicializado.” (Cordero, E. (2014) “Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el derecho chileno”, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, n. 42, p. 399-439). Razón por la cual el Derecho Administrativo “reconoce que tanto la Administración del Estado como los particulares puedan impetrar la revisión de los actos administrativos” (Bermúdez, J. (2011) *Derecho Administrativo General*, Thomson Reuters, p. 21), pues, junto con garantizar el estricto cumplimiento de los principios que rigen la actuación de los órganos de la Administración del Estado permite corregir los posibles errores y arbitrariedades en el ejercicio de las funciones públicas. Particularmente, el control jurisdiccional de las decisiones administrativas actúa como un contrapeso de estas, exigiendo el cumplimiento de los requisitos de validez establecidos por la Constitución y las normas jurídicas aplicables.

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

El sistema descrito, la Ley N°20.285 establece la obligatoriedad de agotar la vía administrativa para recurrir ante los tribunales. Lo anterior, pues el reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones – de naturaleza jurisdiccional - no está concebido para impugnar directamente la decisión del órgano administrativo que no



respondió a tiempo la solicitud, o que denegó la información, sino para reclamar de la decisión del Consejo para la Transparencia. Siendo así, la vía jurisdiccional se abre únicamente en contra de la decisión del Consejo.

El agotamiento de la vía administrativa que supone el sistema recursivo contenido en la Ley N°20.285 está diseñado en términos tales que no existe una vía judicial abierta para que el órgano de la Administración pueda cuestionar la decisión del Consejo para la Transparencia. En términos prácticos, de la aplicación del inciso segundo del artículo 28 de la Ley de Transparencia se conduce a que la decisión del referido Consejo se resuelva en “única instancia”, sin que exista la posibilidad de acudir a un tercero independiente e imparcial, equidistante respecto de las partes en disputa, es decir, un Tribunal de Justicia, que resuelva el conflicto de relevancia jurídica que se produce por las posiciones encontradas entre el órgano que alegó la causal del artículo 21 N°1 de la Ley N°20.285 – para denegar la entrega de la información – y el Consejo para la Transparencia que descarta su concurrencia y confiere el acceso solicitado (STC Rol N°10.161, c. 47°)

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.

IV. Naturaleza objetiva del reclamo de ilegalidad

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

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

de la decisión del Consejo de acuerdo al mérito del procedimiento administrativo y en este procedimiento”.

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

DÉCIMO QUINTO: En el escenario planteado, la norma impugnada se revela abusiva desde la perspectiva del órgano de la Administración: Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas. Lo anterior, toda vez que para aquella una decisión adversa adoptada en la vía administrativa abierta a instancias del solicitante de la información, que revierte la denegación de la información fundada en la causal del artículo 21 N°1 de la Ley N°20.285, resulta inimpugnable, siendo entonces las alegaciones que el órgano Administrativo 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: En efecto, no puede obviarse que la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, que invocó la causal de reserva secreto de afectación al funcionamiento del órgano para negar la información requerida, es el único que velará por ese bien jurídico de rango constitucional. A ello sumado que el Consejo para la Transparencia tiene por misión “promover la transparencia” y “garantizar el derecho de acceso a la información” (artículo 32 de la Ley N°20.285), de modo que tiene un interés encontrado con el del órgano de la Administración. Lo grave del diseño descrito es que, mientras las decisiones de un ente administrativo, en este caso la JUNAEB, 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 el artículo 8 y 19 N°3 en relación al artículo 38 de la Constitución.

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

SE RESUELVE:

- I. QUE SE ACOGE EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A LO PRINCIPAL DE 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 SOBRE RECLAMO DE ILEGALIDAD SEGUIDO ANTE EL CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO BAJO EL ROL N° 252-2025 (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO). OFÍCIESE.**
- II. ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.**

DISIDENCIA

Acordada con el voto en contra de las Ministras señoras NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA (Presidenta Subrogante), CATALINA LAGOS TSCHORNE y MARCELA PEREDO ROJAS, quienes estuvieron por rechazar el requerimiento, por las siguientes razones:

1°. Que, el núcleo del conflicto constitucional para las Ministras que suscriben esta disidencia radica en la interrogante sobre si la decisión del legislador de limitar la discusión ante la Corte de Apelaciones, en relación con el reclamo de ilegalidad dispuesto en el artículo 28 de la Ley N° 20.285, y, en particular, con la causal de reserva prevista en el numeral 1 del artículo 21 del mismo cuerpo legal, resulta contraria a la Constitución en el caso de autos.

En concreto, en lo que aquí interesa, el requerimiento de inaplicabilidad impugna el artículo 28, inciso segundo, de la Ley N° 20.285. La referida disposición impide a los órganos de la Administración del Estado la posibilidad de reclamar ante

la Corte de Apelaciones de la resolución del Consejo para la Transparencia que otorgue acceso a la información que éstos hubieren denegado, cuando la denegación se hubiere fundado en la causal del número 1 del artículo 21 de la misma ley.

De acuerdo al referido numeral, los órganos de la Administración podrán denegar total o parcialmente el acceso a la información – tratándose del procedimiento dispuesto en el Título IV de la ley en comento – cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido.

2°. Que, de la descripción del precepto impugnado, son dos los aspectos de interés que permiten fundar el rechazo del requerimiento promovido: las particularidades de la causal de secreto que subyace a la controversia, así como también la ponderación de los bienes jurídicos que realiza el legislador para los efectos de limitar la impugnación respecto de la decisión del Consejo para la Transparencia de acoger un amparo de información cuyo antecedente se remite a la causal en comento.

Para abordar tales materias, y siguiendo jurisprudencia de esta Magistratura (véanse STC Roles N° 16.345-25, 15.401-24, 15.342-24, 15.289-24, entre otras), se describirá brevemente algunos antecedentes legislativos de la Ley N° 20.285, analizando en particular los dos aspectos antes planteados, finalizando con una breve referencia a las disposiciones constitucionales cuya vulneración se alega, descartando en cada caso la infracción al texto constitucional.

3°. Que, hay dos antecedentes que revisten especial relevancia para identificar los fundamentos de la Ley N° 20.285.

Por un lado, la incorporación en la Carta Fundamental del artículo 8°, a través de la reforma constitucional contenida en la Ley N° 20.050, que modificó el texto constitucional, entre otros, consagrando el principio de publicidad de los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como también de sus fundamentos y los procedimientos que éstos utilicen. Lo anterior, sin perjuicio de las causales de reserva o secreto reguladas en el inciso segundo del mismo precepto constitucional.

Por otro lado, la condena del Estado de Chile en el caso *Claude Reyes versus Chile*, seguido ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), vinculado a una solicitud de información dirigida al Comité de Inversiones Extranjeras (CIE) relacionada a un proyecto de industrialización forestal. Sobre dicho pronunciamiento, existen tres razonamientos importantes de relevar. En primer lugar, la afirmación de la Corte IDH de que *“el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea”* (Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, sentencia de fecha 19 de septiembre de 2006, párrafo 77). Así, los principios de publicidad y transparencia hacen posible el ejercicio del control democrático de la gestión estatal, fomentando la

participación de las personas en los intereses de la sociedad (IBID, párrafos 86 y 87). En segundo lugar, el reconocimiento de que “[e]l derecho de acceso a la información bajo el control del Estado admite restricciones”, reconociendo como criterios su previa determinación por ley, su vinculación con objetivos permitidos por la Convención Americana de Derechos Humanos, y, finalmente su orientación a satisfacer un interés público imperativo” (IBID, párrafos 88 a 91.). Finalmente, al abordar el capítulo de reparaciones, la consideración de que “[l]a 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, así como los esfuerzos realizados al crear un recurso judicial especial para amparar el acceso a la información pública” (IBID, párrafos 161 y 162).

4°. Que, recogiendo tales antecedentes, la Ley N° 20.285 consagra el principio de transparencia de la función pública y el principio de publicidad de la información elaborada con presupuesto público, según establece su artículo 5°, así como también reconoce el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración de Estado en la forma y condiciones que establece la ley, según lo prescribe el artículo 10 del referido cuerpo legal.

Al mismo tiempo, tal como se sigue de los mismos antecedentes, se reconoce la posibilidad de establecer excepciones a la publicidad de la información, en relación con las causales previstas en el artículo 8° del texto constitucional. El artículo 21 de la ley indica un listado taxativo de motivos en cuya virtud se podrá denegar total o parcialmente el acceso a la información.

El inciso segundo del artículo 8° de la Constitución Política establece que son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Agrega que, no obstante, una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare: i) el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos; ii) los derechos de las personas; iii) la seguridad de la Nación; o iv) el interés nacional.

En relación con el referido precepto, el artículo 21 de la Ley N° 20.285 establece cinco causales conforme las cuales los órganos de la Administración del Estado podrán denegar total o parcialmente el acceso a la información. Como puede observarse de las distintas causales, en todos los casos se concretiza el mandato constitucional, señalando los contornos de éstas. Así, por ejemplo, tratándose del numeral 2 de la disposición en comento, vinculado a la afectación de los derechos de las personas, se profundiza señalando que se referirá a su seguridad, su salud, la esfera de su vida privada o derechos de carácter comercial o económico. Por otro lado, en el numeral 4, referido a la afectación del interés nacional, se menciona

especialmente la circunstancia de que la información se refiera a la salud pública o a las relaciones internacionales y los intereses económicos o comerciales del país.

A diferencia de las demás causales, el numeral 1, referido a la afectación al debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, particulariza tres literales bajo los cuales se cumpliría con la causal. En particular i) si es en desmedro de la prevención, investigación y persecución de un crimen o simple delito o se trate de antecedentes necesarios para defensas jurídicas y judiciales; ii) tratándose de antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política, sin perjuicio que los fundamentos de aquéllas sean públicos una vez que sean adoptadas; y, iii) 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.

5°. Que, las particulares características de la causal de reserva relativa a la afectación del debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido no fueron un asunto ajeno a la discusión legislativa.

Así, en la tramitación del proyecto de ley en comento, se hizo presente que la causal señalada *“se trataba de un criterio que habría demostrado ser constitutivo de reales barreras al acceso a la información pública en muchos países”* (BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, Historia de la Ley N° 20.285, p. 124).

Profundizando en estas razones, esta Magistratura ha indicado que *“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”* (STC Rol N° 2997-16, c. 4° del voto de minoría).

En la misma línea, recientemente este Tribunal ha expresado 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 (...) 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 algunas de las causales (3, 4 y 5) y posteriormente la del número 2”* (STC Rol N° 15.383-24, c. 19°).

En definitiva, es posible constatar que, considerando el objeto de la Ley N° 20.285, especialmente respecto de los principios constitucionales que busca resguardar, existió una deliberación legislativa que pretendió ponderar los distintos bienes jurídicos afectados, concluyendo en un diseño legislativo ajustado a dicha ponderación.

6°. Que, de la deliberación legislativa, se observa que la causal en discusión merece especial atención respecto de las diferencias que presenta con las demás causales del catálogo del artículo 21 de la Ley N° 20.285. Así, por ejemplo, se ha señalado que, respecto del artículo 21 N° 1, *“cuando se invoca es directamente la Administración quien considera que la divulgación de lo solicitado vulnera el correcto desempeño de sus labores. En este sentido, la intención de la prohibición es evitar que los órganos administrativos abusen de la invocación de la causal”* (ALIAGA MEDINA, VICENTE (2015): *Acto administrativo e información pública. Los criterios del Consejo para la Transparencia*. Thomson Reuters, Santiago, p. 194).

En relación con lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha razonado que *“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”* (STC Rol N° 15.383-24, c. 18°).

En razón de lo mismo, se sigue que la calificación de la concurrencia de la causal establecida en el numeral 1 del artículo 21 de la Ley N° 20.285 es una cuestión de mérito que debe primeramente ponderar el órgano de la Administración del Estado respectivo, que actúa como legitimado pasivo de la solicitud de acceso a la información formulada. Así, únicamente en el caso de que se deniegue la información, intervendrá el Consejo para la Transparencia, a través del amparo reconocido en el artículo 24 del precitado cuerpo legal, donde existirá la posibilidad de conocer de la infracción cometida y de los hechos que la configuran a través de un procedimiento administrativo especial en que se tendrá la posibilidad de analizar los argumentos esgrimidos por tanto por el solicitante como por el respectivo órgano.

7°. Que, la segunda materia discutida dice relación con las diferencias en el reclamo de una decisión de acoger o rechazar un amparo de información por parte del Consejo para la Transparencia. Así, de la revisión de los antecedentes, como también del diseño de la norma, se advierte que la forma en que interactúan los bienes jurídicos en una decisión de acceder o denegar el acceso a la información varían, cuestión que el legislador buscó equilibrar en las particularidades del régimen recursivo de las reclamaciones de ilegalidad contra las decisiones del Consejo.

De esta manera, el diseño legislativo atiende a una clara distinción dependiendo de la decisión del Consejo para la Transparencia sobre acoger o no el respectivo amparo, basada en los principios y derechos en juego.

Así, en caso de que la decisión sea denegar el acceso a la información pública, conforme lo dispone el artículo 28 de la Ley N° 20.285, no existen limitaciones para impugnar en sede judicial la resolución del Consejo para la Transparencia, precisamente por cuanto la reclamación permitiría tutelar efectivamente el derecho de acceso a la información pública y el principio de publicidad en caso de que aquel haya sido afectado. Distinto es el caso en que se acoge un amparo por el Consejo para la

Transparencia, en que la consecuencia de admitir la eventual impugnación importaría una decisión que afecta tanto el derecho como el principio antes enunciado.

Ello, por cuanto, cuando quien impugna la decisión del Consejo es el solicitante de información, no solamente se sustenta en el derecho de acceso a la información dispuesto en el mismo cuerpo legal, como concreción del mandato constitucional, sino que, además, es posible encontrar un fundamento constitucional en torno a diversas disposiciones constitucionales, entre las cuales se puede considerar: 1) la dimensión objetiva de la libertad de expresión (artículo 19, número 12 de la Constitución); 2) el derecho de petición individual sobre asuntos de interés público (artículo 19, número 14 de la Constitución); 3) la obligación de promoción y tutela del Estado en materia de derechos fundamentales (artículo 5°, inciso segundo, de la Constitución); y, finalmente, la conexión de este derecho con la generación de una opinión pública libre y el desarrollo del sistema democrático deliberativo (artículo 4° de la Constitución) (GARCÍA, GONZALO; CONTRERAS, PABLO (2009): “Derecho de Acceso a la Información en Chile: Nueva Regulación e Implicancias para el Sector de la Defensa Nacional”. *Estudios Constitucionales*, año 7, N°1, pp. 142 y 143).

A mayor abundamiento, la transparencia, publicidad y el derecho de acceso a la información son fundamentales para una sociedad democrática. Así, por ejemplo, sobre este último, la doctrina destaca que cumple una relevante labor vinculada con: i) control particular de los gobernados respecto de los gobernantes; ii) sustrato para la participación ciudadana en el proceso de decisión públicas; iii) control social, *accountability* y protección del patrimonio pública; iv) la promoción de una cultura de la transparencia que favorece la probidad y permite la conservación de la integridad del patrimonio público; v) incentiva la eficiencia y eficacia del actuar estatal; vi) facilita la defensa de derechos o interés individuales, colectivos o difusos; vii) contribuye a la legitimidad de las decisiones; y viii) sirve de sustrato para la libertad de expresión, teniendo presente que permite emitir opiniones y mensajes informativos con mayor sustento (BERMÚDEZ SOTO, JORGE y MIROSEVIC VERDUGO, CAMILO (2008): “El acceso a la información pública como base para el control social y la protección del patrimonio público”. *Revista de Derecho (Valparaíso)*, N° 31, 2, pp. 447-452).

8°. Que, de las particularidades tanto de la causal de afectación del debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, así como también considerando los bienes jurídicos y principios constitucionales que subyacen la decisión del Consejo para la Transparencia de acoger un amparo de información, se sigue que la decisión de limitar la impugnación según lo dispuesto en el artículo 28 inciso segundo de la Ley N° 20.285 contempla una ponderación ajustada a la Constitución.

Sin perjuicio de lo anterior, corresponde revisar cómo dicha ponderación se ajusta al contrastar cada una de las garantías constitucionales cuya vulneración se denuncia por la parte requirente.

9°. Que, sobre la infracción del artículo 8° de la Constitución, ella debe descartarse, teniendo presente que el diseño del sistema recursivo no obedece a una distinción carente de fundamento alguno, sino más bien a una armonización de la aplicación de las causales de secreto considerando las particularidades de cada una en su dimensión operativa, y cómo su valoración impacta en la distribución de funciones de los órganos de la Administración del Estado, del Consejo para la Transparencia y de los tribunales de justicia, delimitando razonablemente la intervención de cada uno de éstos en la etapa de impugnación.

Adicionalmente, la vulneración denunciada debe descartarse considerando que, si bien el Consejo para la Transparencia 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 lo dispone el artículo 32 de la Ley N° 20.285, dentro de las funciones reconocidas se considera, además, velar por la debida reserva de los datos e informaciones que, en virtud de la Constitución y la ley, tengan carácter secreto o reservado, como se indica en el artículo 33 letra j) del mentado cuerpo legal.

Así, del marco legal descrito se concluye que los criterios bajo los cuales el Consejo debe ejercer sus competencias contempla una ponderación caso a caso tanto del derecho de acceso a la información, así como también del debido cumplimiento de la reserva de la información.

10°. Que, a continuación, sobre la pretendida vulneración del artículo 19 número 3 del texto constitucional, ella también debe descartarse, considerando tanto el sistema recursivo en su conjunto, como también las particularidades de la causal de secreto objeto de controversia.

Por un lado, se advierte que los órganos de la Administración del Estado no se encuentran absolutamente limitados de la posibilidad de impugnar la circunstancia de que el Consejo para la Transparencia acoja el amparo deducido por el solicitante de información. La limitación del reclamo de ilegalidad del precepto impugnado se limita únicamente a la causal de afectación del debido cumplimiento del servicio, permitiéndose respecto de las demás causales la posibilidad de que el tribunal de alzada –la respectiva Corte de Apelaciones– efectúe un control judicial de la legalidad de la decisión, donde se puede discutir latamente sobre la naturaleza jurídica de la información allí contenida.

Por otro lado, tratándose del numeral 1 del artículo 21, la calificación de la pertinencia de la causal corresponde a una materia de mérito que justifica una ponderación en el procedimiento administrativo especial ante el Consejo para la Transparencia. Como consecuencia de dicha particularidad, resulta razonable la decisión del legislador de que su revisión resulte ajena a un control jurisdiccional limitado a conocer argumentos de legalidad, tal como ocurre respecto de las demás causales.

Lo anterior resulta conteste con lo afirmado por esta Magistratura, al señalar que *“este diseño legislativo es razonable, ya que la Constitución no asegura que toda decisión de la Administración deba ser controlable por la judicatura, 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 (Subsecretaría de Educación), la razón que se esgrime para denegar lo solicitado y, finalmente, la circunstancia de que el Consejo para la Transparencia, como todo ente público, está sujeto al control de legalidad de sus actos por medio de los mecanismos que franquea el Procedimiento Administrativo, impide que se llegue a una convicción tal como para declarar la inconstitucionalidad del precepto que se impugna en esta acción de inaplicabilidad”* (STC Rol N° 14.434-23, c. 10° del voto de minoría).

11°. Que, por las razones antes señaladas, al no configurarse ninguna de las infracciones constitucionales denunciadas por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), a juicio de estas Ministras el requerimiento no podía prosperar, por lo que necesariamente debía ser rechazado.

PREVENCIÓN

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

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

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

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

esto es, el mandato constitucional que rige este principio y es norma básica del Estado constitucional y democrático de derecho.

2°. Que existen múltiples disposiciones de la Carta Fundamental que se relacionan con el derecho de acceso a la información pública y los deberes de transparencia y publicidad que rigen a los órganos de la Administración del Estado. Primero, debemos mencionar que el artículo 8°, inciso segundo, de la Constitución establece que *“Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional”*.

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

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

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

Así, es indudable que del artículo 8° inciso 2° de la Carta Fundamental consagra el derecho al acceso de la información pública, al consagrar un mandato de publicidad, pues dicho imperativo, en la práctica, no podría realizarse efectivamente

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

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

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

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

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

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

En efecto, tal como lo ha explicado esta Magistratura en su jurisprudencia, el artículo 19 N°12 se relaciona íntimamente con el mandato de publicidad de la

información pública y el derecho de acceso a ella, pues *“el derecho a acceder a las informaciones que obran en poder de los órganos del Estado forma parte de la libertad de expresión que, entre nosotros, se encuentra consagrada en el artículo 19 N° 12 de la Carta Fundamental”* (STC Rol N°634); ya que *“la libertad de informar incluye el derecho a recibir información”* (STC Rol N°226).

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

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

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

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

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

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

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

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

Así, el aparente conflicto de constitucionalidad planteado por la parte requirente estaría fundado en que, el precepto impugnado en autos, la privaría de la posibilidad de reclamar de ilegalidad la decisión del Consejo para la Transparencia que ordena entregar la información, solamente porque el órgano del Estado requirente en autos habría fundado su decisión de negar el acceso a la misma en que su publicidad afectaría el debido cumplimiento de sus funciones.

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

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

concluir que **ha sido la misma parte requirente quien libremente ha optado por invocar, dentro de su competencia, conforme a los artículos 6° y 7° de la Constitución, la causal de reserva que impide el ejercicio del reclamo de ilegalidad.**

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

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

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

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

Redactó la sentencia la Ministra señora ALEJANDRA PRECHT RORRIS, la disidencia la Ministra señora CATALINA LAGOS TSCHORNE, y la prevención la Ministra señora MARCELA PEREDO ROJAS.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 16.503-25-INA

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta Subrogante, Ministra señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, y por sus Ministros señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Raúl Eduardo Mera Muñoz, señora Catalina Adriana Lagos Tschorne, 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.



F07C059F-73F6-4168-BD27-C4144E801F41

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.