Santiago, cuatro de septiembre de dos mil diecinueve.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que el Servicio de Impuestos Internos, en autos sobre reclamo de ilegalidad seguidos ante la Corte de Apelaciones de Santiago, dedujo recurso de queja en contra del Ministro Titular Carlos Gajardo Galdámez, la Ministra Suplente Paula Rodríguez Fondon, y la Abogada Integrante Paola Herrera Fuenzalida, por las faltas y abusos que habrían cometido al dictar, el 26 de marzo de 2019, la sentencia que rechazó el reclamo de ilegalidad que ejerció en contra de la decisión de amparo decretada por el Consejo para la Transparencia el 26 de noviembre de 2018, en virtud de la cual se dispuso la entrega al peticionario José Carrasco Medina de: *"La información sobre el nombre de los establecimientos al que se les ha aplicado el impuesto establecido en el artículo 8° de la Ley N° 20.780 –establecimientos afectos-, con especificación del lugar (ciudad) en que se ubica, respecto de las emisiones efectuadas en el año calendario 2017"*.

La solicitud de acceso a la información fue presentada por el peticionario ante el Servicio de Impuestos Internos el 12 de junio de 2018, y su contenido es del siguiente tenor: *"Requiero información del periodo en que entro en vigencia dicha tributación hasta la fecha (o lo más próximo a la actualidad) sobre: 1) Recaudación total percibida por el cobro del impuesto sobre emisión de contaminantes*

HFGXMXPZOZ

establecido en el art. 8 de la ley 20.780. 2) El nombre de los establecimientos al que se les ha aplicado el impuesto ya mencionado. 3) Especificación del sector industrial o manufacturero al que pertenecen los establecimientos que se les ha aplicado el impuesto. 4) El lugar (ciudad) donde se establecen específicamente los sujetos de tributo. 5) Especificar las evasiones de los establecimientos que debieron pagar el impuesto, también especificando el lugar geográfico (ciudad) en el que se establecen los evasores. Observaciones: Para las solicitud 3) referente al sector industrial o manufacturero me refiero a categorías como por ejemplo: Cervecera, Maderero, Químico, Siderurgia, Celulosa/Papel, Pesquera, Refinería, Agrícola, Generadora, etc.”.

Tal petición fue parcialmente denegada por el Servicio requerido, indicando que: *“Respecto del listado de las empresas a las cuáles se les ha aplicado el mencionado impuesto, ésta contiene información referente a documentación tributaria de contribuyentes, por lo que se configura la causal de reserva contemplada en el artículo 21 N° 5 de la Ley N° 20.285, y en virtud de lo anterior, este Servicio se encuentra impedido de proporcionar dicha información a terceros”*, agregando que, además: *“La información solicitada afecta los derechos comerciales y económicos de las personas naturales y jurídicas vinculadas al pago del impuesto requerido, por lo que se está frente a*

la hipótesis planteada en el Artículo 21 N° 2, de la Ley N° 20.285”.

Respecto de esta decisión el peticionario, el 6 de julio de 2018, recurrió de amparo por denegación de información ante el Consejo para la Transparencia, órgano que en sesión de 26 de noviembre de 2018 dispuso acoger el reclamo, en los términos antes transcritos.

Contra aquel pronunciamiento el Servicio de Impuestos Internos dedujo reclamo de ilegalidad, fundado en la incompetencia del Servicio para entregar la información solicitada; la inexistencia de la misma; y la configuración de las causales de secreto o reserva contempladas en los numerales 2 y 5 del artículo 21 de la Ley N° 20.285.

La sentencia recurrida rechazó el reclamo descartando la configuración de cada uno de los capítulos de ilegalidad antes indicados.

En relación a las faltas y abusos que se reprochan a través del presente recurso de queja, el recurrente divide su argumentación en dos capítulos. En el primero plantea que los jueces recurridos han incurrido en falta o abuso grave al haber apreciado erróneamente los antecedentes del proceso, confundiendo la figura de los “establecimientos afectos” (información ordenada entregar y de la que carece) con la institución del “contribuyente”. En efecto, explica que el impuesto en comento no se “aplica” al establecimiento generador de las emisiones señaladas en el

HFGXMXPZOZ

inciso 1°, del artículo 8° de la Ley N° 20.780, sino que al sujeto, persona natural o jurídica que, haciendo uso de las fuentes fijas de los establecimientos afectos, genere las emisiones a que se refiere la norma legal precitada. En razón de lo anterior, es dicho contribuyente quien resulta afecto al impuesto, y no el establecimiento en sí mismo, como erróneamente plantea la solicitud de información y la decisión de amparo que impugnó. Por ello, a su entender se configura la causal prevista en el artículo 13 de la Ley N° 20.285, es decir, la imposibilidad para el órgano de entregar la información requerida en los términos solicitados.

En un segundo apartado, sostiene que, igualmente, se ha incurrido en falta o abuso grave por contravención formal de ley al no reconocer la incompetencia que, de acuerdo con la normativa legal vigente, pesa sobre el Servicio para entregar la información requerida, obviando que le está vedado, incluso al Ministerio de Medio Ambiente, entregar la información solicitada, en virtud de lo prescrito en el inciso final del artículo 5° del Decreto N° 18 de 2016 del Ministerio del Medio Ambiente, y en los artículos 22, 11 y 8° literales g) y h) del Decreto N° 1 de 2013 del Ministerio del Medio Ambiente, no siendo legítimo que se obligue al Servicio de Impuestos Internos a hacer pública información que fue entregada a los organismos con competencia ambiental bajo aquellas preceptivas.

HFGXMXPZOZ

Solicita, en definitiva, se tenga por interpuesto el recurso de queja por haberse cometido faltas o abusos graves en la dictación de la sentencia que se impugna, se la invalide y, en su lugar, se declare que el Servicio de Impuestos Internos no debe cumplir con la decisión de amparo que cuestiona.

Segundo: Que, en su informe, los recurridos reconocen haber concurrido a la dictación de la sentencia recurrida, remitiéndose a los argumentos en ella contenidos.

Tercero: Que el recurso de queja está regulado en el Título XVI del Código Orgánico de Tribunales, designado *"De la jurisdicción disciplinaria y de la inspección y vigilancia de los servicios judiciales"*, y su acápite primero, que lleva el título de *"Las facultades disciplinarias"*, contiene el artículo 545 que lo instaura como un medio de impugnación que tiene por exclusiva finalidad corregir las faltas o abusos graves cometidos en la dictación de sentencias interlocutorias que pongan fin al juicio o hagan imposible su continuación, o en sentencias definitivas, que no sean susceptibles de recurso alguno, ordinario o extraordinario.

Cuarto: Que, previo al examen de las cuestiones jurídicas implicadas en la presente impugnación, ya sintetizadas precedentemente, es menester consignar que la Constitución Política de la República señala, en su artículo 8°, que *"son públicos los actos y resoluciones de*

HFGXMXPZOZ

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".

También la Constitución Política asegura el derecho de acceso a la información pública como una manifestación de la libertad de información (art. 19, N° 12), que se encuentra reconocido en la Carta Fundamental –aunque no en forma explícita- como un mecanismo esencial para la plena vigencia del régimen democrático y de la indispensable asunción de responsabilidades, unida a la consiguiente rendición de cuentas que éste supone por parte de los órganos del Estado hacia la ciudadanía, sin perjuicio que representa, además, un efectivo medio para el adecuado ejercicio y defensa de los derechos fundamentales de las personas.

La relevancia de este derecho público subjetivo queda de manifiesto al observar que, reconocido inicialmente a nivel legal, fue posteriormente recogido por la reforma constitucional de agosto de 2005 como una de las bases de la institucionalidad o como un principio fundamental del Estado Constitucional y democrático de derecho que funda el

HFGXMXPZOZ

Código Político, donde la publicidad es la regla y el secreto la excepción.

Tal preceptiva, que sin distinción obliga a todos los órganos del Estado, exige de éstos que den a conocer sus actos decisorios -tanto en sus contenidos y fundamentos- y que aquellos obren con la mayor transparencia posible en los procedimientos a su cargo, lo que se relaciona justamente con el derecho de las personas a ser informadas.

Con todo, la publicidad de los actos y resoluciones de los órganos del Estado tiene justificadas excepciones que contempla la Constitución, las que dicen relación con los valores y derechos que la publicidad pudiere afectar, referidas todas ellas explícita y taxativamente en la norma constitucional antes transcrita y que sólo el legislador de quórum calificado puede configurar. Se sigue de ello que la interpretación de dichas excepciones debe efectuarse restrictivamente.

En cumplimiento del mandato constitucional, fue dictada la Ley de Acceso a la Información Pública (N° 20.285) que preceptúa, en lo que interesa, que *"la función pública se ejerce con transparencia, de modo que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y decisiones que se adopten en ejercicio de ella"* (art. 3°). También que *"el principio de transparencia de la función pública consiste en respetar y cautelar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y*

HFGXMXPZOZ

documentos de la Administración, así como la de sus fundamentos, y en facilitar el acceso de cualquier persona a esa información, a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley" (art. 4). Por último, que *"en virtud del principio de transparencia de la función pública, los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, y los procedimientos que se utilicen para su dictación, son públicos, salvo las excepciones que establece esta ley y las previstas en otras leyes de quórum calificado. Asimismo, es pública la información elaborada con presupuesto público y toda otra información que obre en poder de los órganos de la Administración, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, a menos que esté sujeta a las excepciones señaladas"* (art. 5).

Por lo demás, cabe observar que la referida legislación establece dos mecanismos de transparencia. Uno, denominado transparencia activa, que consiste en la obligación de los órganos públicos de difundir o poner a disposición del público determinada información. Y transparencia pasiva, traducida en la obligación de entregar determinada información a los ciudadanos cuando éstos la soliciten. El legislador creó el Consejo para la Transparencia como un órgano de la Administración del

HFGXMXPZOZ

Estado –con autonomía suficiente- con el fin de hacer efectivo el principio de publicidad previsto en la Carta Política y es en esa línea que lo dotó de facultades para conocer reclamos respecto de actos emanados de entidades que forman parte básicamente de la Administración del Estado.

Quinto: Que puede decirse, entonces, que el derecho de acceso a la información pública es un derecho implícito que, como otros –entre ellos el derecho a la identidad personal o al desarrollo libre de la personalidad-, nuestro orden constitucional asegura a toda persona y, por tal consideración, merece íntegra protección.

Sexto: Que, como se ha dicho, la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública tiene por objeto el regular el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información, entre las que se encuentra la imposibilidad de entrega, reglada en el artículo 13 de la Ley N° 20.285, sea por la incompetencia del órgano o por no poseer la información requerida.

Séptimo: Que, mencionado lo anterior, para dilucidar la suerte de los dos capítulos en que se estructura el recurso, resulta pertinente recordar que el artículo 8 de la Ley N° 20.780, que modifica el sistema de tributación de

HFGXMXPZOZ

la renta e introduce diversos ajustes en el sistema tributario, dispone: *"Establécese un impuesto anual a beneficio fiscal que gravará las emisiones al aire de material particulado (MP), óxidos de nitrógeno (NOx), dióxido de azufre (SO2) y dióxido de carbono (CO2), producidas por establecimientos cuyas fuentes fijas, conformadas por calderas o turbinas, individualmente o en su conjunto sumen, una potencia térmica mayor o igual a 50 MWt (megavatios térmicos), considerando el límite superior del valor energético del combustible.*

El impuesto de este artículo afectará a las personas naturales y jurídicas que, a cualquier título, haciendo uso de las fuentes de emisión de los establecimientos señalados precedentemente, generen emisiones de los compuestos indicados en el inciso anterior".

Octavo: Que la misma norma parcialmente citada establece fórmulas alternativas de cálculo, según se cumplan ciertas circunstancias particulares, teniendo todas ellas en común sustentarse sobre la base de una tasa del impuesto por tonelada del contaminante emitido en una comuna determinada, el costo social de contaminación per cápita del contaminante, la población de la respectiva comuna y, eventualmente, el coeficiente de calidad del aire en aquella comuna cuando ésta haya sido declarada como latente o saturada.

HFGXMXPZOZ

Noveno: Que, más adelante, el mismo artículo prescribe que: *"El pago de los impuestos deberá efectuarse en la Tesorería General de la República en el mes de abril del año calendario siguiente a la generación de las emisiones, en moneda nacional, de acuerdo al tipo de cambio vigente a la fecha del pago, previo giro efectuado por el Servicio de Impuestos Internos.*

El Ministerio del Medio Ambiente publicará anualmente un listado de los establecimientos que se encuentran en la situación del inciso primero de este artículo y de las comunas que han sido declaradas como saturadas o latentes para efectos de este impuesto.

Para la aplicación de la fórmula establecida en este artículo, la Superintendencia del Medio Ambiente consolidará en el mes de marzo de cada año las emisiones informadas por cada contribuyente en el año calendario anterior".

Décimo: Que resulta especialmente relevante mencionar lo expresado en el inciso 18° del artículo 8° de la Ley N° 20.780, cuando ordena que *"La Superintendencia deberá enviar al Servicio de Impuestos Internos un informe con los datos y antecedentes necesarios para que proceda al cálculo del impuesto por cada fuente emisora".*

Undécimo: Que, por último, el artículo 2 del Decreto Supremo N° 18 de 2016 del Ministerio del Medio Ambiente, en su literal d), define al contribuyente, para estos efectos,

como: *"la persona natural o jurídica, que a cualquier título, haciendo uso de las fuentes fijas de emisión de los establecimientos afectos, genere emisiones…"*.

Duodécimo: Que, ahora bien, en cuanto a la primera alegación del quejoso, consistente, como se dijo, en la imposibilidad de entregar la información requerida al no encontrarse ella en poder del órgano, se concluye que, si bien es cierto la función del Servicio de Impuestos Internos en la aplicación de la normativa tributaria transcrita se circunscribe al cálculo y giro del impuesto respectivo, las reglas citadas dejan de manifiesto que, diametralmente opuesto a lo argumentado por el recurrido, para cumplir tal cometido éste ha de contar con aquel informe que contiene los datos y antecedentes necesarios para el cálculo del tributo *"por cada fuente emisora"*, fuentes pertenecientes, valga clarificar, a los "establecimientos afectos", y que son utilizadas por los "contribuyentes".

Así, no puede sino concluirse que el Servicio de Impuestos Internos cuenta con la información ordenada entregar, consistente en *"el nombre de los establecimientos al que se les ha aplicado el impuesto establecido en el artículo 8° de la Ley N° 20.780"*, pues su identidad es consustancial a la individualización de las fuentes emisoras, tal como consta, además, en la Resolución Exenta N° 1.416, dictada el 21 de diciembre de 2018 por el

HFGXMXPZOZ

Ministerio del Medio Ambiente, que fija el "listado de establecimientos" que se encuentran en la situación del artículo 8 de la Ley N° 20.780, que en copia digital fue acompañado el expediente electrónico por el Consejo Para la Transparencia.

Décimo Tercero: Que, asentado como está que la información requerida se encuentra en poder del Servicio de Impuestos Internos; que a dicha entidad la ley le confiere una participación sustancial en la determinación del impuesto establecido en el artículo 8 de la Ley N° 20.780; y no habiéndose invocado por el Servicio –al menos en esta sede- la configuración de alguna de las causales de secreto o reserva que establece la ley, resulta indispensable concluir que tampoco podrá prosperar el segundo capítulo de su recurso de queja, pues las circunstancias descritas denotan que, si bien el resultado de su cometido deriva en la determinación del contribuyente obligado al pago del tributo, ciertamente la identidad de los establecimientos afectos constituye un insumo indispensable para su quehacer, y se trata, por consiguiente, de información pública que ley ubica dentro de la esfera de su competencia.

Décimo Cuarto: Qué, por lo demás, la publicidad de la información ordenada entregar resulta especialmente transcendente si se considera que, junto con su finalidad recaudadora, este tributo posee un evidente efecto

HFGXMXPZOZ

inhibitorio respecto de la emisión de contaminantes, no sólo por las consecuencias patrimoniales directas que se derivan del impuesto en sí, sino también por el control social ejercido por la comunidad toda. En efecto, aun cuando no reiteró tal alegación en el presente recurso, esta característica fue tácitamente reconocida por el Servicio de Impuestos Internos al esgrimir, en su reclamo de ilegalidad, la vulneración de derechos de terceros como causal de secreto o reserva, relacionándolo con el derecho a la honra de los titulares de los establecimientos afectos.

Décimo Quinto: Que, así, al haberse descartado ambos yerros propuestos por el recurrente, el presente recurso de queja necesariamente deberá ser rechazado.

Por estas consideraciones y lo dispuesto en el artículo 545 del Código Orgánico de Tribunales, **se rechaza** el recurso de queja deducido por el Servicio de Impuestos Internos en contra de los miembros de la Corte de Apelaciones de Santiago ya individualizados.

Se previene que las Ministras Sra. Sandoval y Sra. Vivanco, si bien concurren al rechazo del recurso de queja al no configurarse las faltas o abusos que allí se denuncian, fueron de parecer de actuar de oficio dejando sin efecto la sentencia recurrida y, acto seguido, acoger el reclamo del Servicio de Impuestos Internos privando de efectos a la decisión de Amparo del Consejo para la

HFGXMXPZOZ

Transparencia, teniendo en cuenta los siguientes argumentos:

1°.- Que como ha dicho con anterioridad esta Corte (V.g. SCS de 31 de diciembre de 2018 en causa Rol N° 6.333-2018), el legislador otorgó al secreto tributario un especial tratamiento, conformando, junto a otras normas, un cúmulo de disposiciones que constituyen un régimen o sistema de protección y reserva de la información obtenida por la Administración frente a su revelación a terceros, prescribiéndose una restricción del uso y cesión de la información impositiva y, en tal sentido, este régimen de confidencialidad integra una excepción al principio de publicidad y transparencia propio de los Estados democráticos.

2°.- Que, en efecto, el secreto tributario entraña la consagración de la reserva o confidencialidad de toda información obtenida por los órganos tributarios, de forma que no puede ser revelada a terceros y, por otra parte, impide que estos antecedentes en poder de los servicios impositivos puedan ser usados para fines diferentes de los estrictamente contributivos.

3°.- Que, de este modo, la prohibición general de revelación y uso para fines distintos de los esencialmente tributarios, tutelan el contenido esencial del derecho a la privacidad y a la reserva de datos personales o a la intimidad personal, sin perjuicio que también puedan

HFGXMXPZOZ

proteger otros bienes jurídicos con relevancia constitucional.

4°.- Que, en este contexto, la información cuya publicidad se discute es aquella relativa a la identidad de los establecimientos al que se les ha aplicado un determinado impuesto específico, antecedente que no se encuentra contenido en una fuente de libre acceso público.

5°.- Que, en este orden de ideas, es necesario concluir que el artículo 35 del Código Tributario posee claras referencias en torno a la protección que la ley tributaria confiere especialmente a la develación de la identidad de los contribuyentes. En efecto, el inciso tercero preceptúa que el secreto tributario no abarca *"la publicación de datos estadísticos en forma que no puedan identificarse los informes, declaraciones o partidas respecto de cada contribuyente en particular"*. Por su parte, la modificación realizada por la Ley N° 20.780 agrega un inciso final que ordena al Servicio de Impuestos Internos la publicación de dichos datos estadísticos, indicando expresamente que ella *"no podrá contener información que permita identificar a uno o más contribuyentes en particular"*.

6°.- Que, en concordancia con lo expuesto, forzoso es concluir que la información ordenada entregar está cubierta por la invocada causal del artículo 21 N° 5 de la Ley N°20.285, en relación a los artículos 8 bis N° 7 y 35 del

Código Tributario, puesto que estas últimas normas impiden revelar información que se relacione directamente con la identidad de contribuyentes, sean personas naturales o jurídicas, en atención a consideraciones vinculadas a la afectación de sus derechos, específicamente el derecho a la privacidad, circunstancia que constituye uno de los cuatro supuestos previstos en el inciso segundo del artículo 8° de la Constitución Política de la República para disponer la reserva de información.

Agréguese copia de esta resolución a los autos tenidos a la vista. Hecho, devuélvase.

Regístrese, comuníquese y archívese.

Redacción del fallo a cargo del Ministro Sr. Aránguiz y de la prevención sus autoras.

Rol N° 8210-2019.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros Sr. Sergio Muñoz G., Sra. María Eugenia Sandoval G., Sr. Carlos Aránguiz Z. y Sra. Ángela Vivanco M. y el Abogado Integrante Sr. Álvaro Quintanilla P. No firman, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, el Ministro señor Aránguiz por estar con licencia médica y el Abogado Integrante señor Quintanilla por estar ausente. Santiago, 04 de septiembre de 2019.

SERGIO MANUEL MUÑOZ GAJARDO
MINISTRO
Fecha: 04/09/2019 09:35:22

MARIA EUGENIA SANDOVAL GOUET
MINISTRA
Fecha: 04/09/2019 09:32:46

HFGXMXPZOZ

ANGELA FRANCISCA VIVANCO
MARTINEZ
MINISTRA
Fecha: 04/09/2019 09:32:47

HFGXMXPZOZ

En Santiago, a cuatro de septiembre de dos mil diecinueve, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en http://verificadoc.pjud.cl o en la tramitación de la causa. En aquellos documentos en que se visualiza la hora, esta corresponde al horario establecido para Chile Continental.

HFGXMXPZOZ