

Santiago, veinticinco de febrero de dos mil veinte.

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 de los Ministros Sr. Juan Cristóbal Mera y Sra. Jenny Book, y del Abogado Integrante Sr. Jorge Norambuena, por las faltas y abusos que habrían cometido al dictar, el catorce de enero de dos mil diecinueve, la sentencia que rechazó el reclamo de ilegalidad que el Servicio ejerció en contra de la decisión de amparo decretada por el Consejo para la Transparencia el veintiséis de julio de dos mil dieciocho, en virtud de la cual se dispuso la entrega al peticionario Iván Espinoza de: *"Copia del correo electrónico enviado por la funcionaria doña María Alicia Muñoz Musre, en su calidad de Subdirectora de Avaluaciones del Servicio de Impuestos Internos, desde su casilla institucional, a los Jefes de Departamentos de dicha Subdirección, en el mes de julio de 2017, referido al sumario administrativo que la Contraloría General de la República ordenó reabrir por medio de dictamen N° 92.738, de 2016"*.

La solicitud de acceso a la información fue presentada ante el Servicio recurrente el catorce de septiembre de dos mil diecisiete, y su objeto consistió en la entrega de: *"Copia íntegra del correo vía electrónica enviado por la*



funcionaria de ese organismo doña María Alicia Muñoz Musre, que ocupa un cargo de Subdirectora de Avaluaciones de ese servicio, dicho correo fue enviado a los jefes de deptos. de tal subdirección, alrededor del día 14 de julio recién pasado. El mensaje en cuestión, versaba sobre el sumario reabierto por Dictamen N° 92.738 de 2016 de la Contraloría General de la República donde se ordenó al S.I.I. reabrir el proceso disciplinario relativo al acoso propinado durante largo tiempo a la arquitecto magíster en planificación urbana y regional Sra. Silvia Espinoza Mora (Q.E.P.D.) en la Subdirección de Avaluaciones del S.I.I. (acoso ocurrido con una antelación de más de 1 semestre antes que la Sra. Muñoz se integrara a dicha repartición); además se instruía que se agotaran todas las instancias necesarias para indagar adecuadamente las actuaciones denunciadas por la familia de la Sra. Silvia Espinoza".

Tal petición fue denegada por el Servicio de Impuestos Internos mediante Resolución Exenta de seis de octubre de dos mil diecisiete, bajo el argumento de configurarse las causales de secreto o reserva contempladas en el artículo 21 N° 1 y 2 de la Ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública, al afectarse con la publicidad de la información requerida el cumplimiento de las labores del órgano y el derecho a la vida privada de las personas. Ello, pues a su entender los correos electrónicos "son una extensión moderna de la vida privada, en cuanto manifiestan



una forma de comunicación de carácter personalísimo, por lo tanto, deben ser protegidos por el derecho a la vida privada, garantía que es base y expresión de la libertad individual y que está íntimamente ligada a la dignidad de las personas, valores fundamentales consagrados en el artículo 1° de la Constitución Política de la República”.

Respecto de esta decisión el peticionario, el veintitrés de octubre de dos mil diecisiete, recurrió de amparo por denegación de información ante el Consejo Para la Transparencia, procedimiento que concluyó mediante la resolución de veintiséis de julio de dos mil dieciocho que acogió el amparo en los términos antedichos.

En contra de aquel dictamen, el Servicio de Impuestos Internos dedujo reclamo de ilegalidad, fundado en el artículo 21 N° 2 de la Ley N° 20.285, sustentando la causal de secreto o reserva que invoca, en síntesis, en que la entrega de correos electrónicos no forma parte de las materias comprendidas en el deber de publicidad consagrado en el artículo 8 inciso 2° de la Constitución Política de la República, tratándose de comunicaciones privadas amparadas por la garantía reglada en el numeral 5° del artículo 19 de la Carta Fundamental.

Tal reclamación fue rechazada mediante sentencia dictada por los ministros recurridos el catorce de enero de dos mil diecinueve, concluyéndose que, atendida la naturaleza de la causal invocada por el reclamante,



consistente en la afectación de derechos de la emisora del correo electrónico cuya publicidad se solicita, la única habilitada para invocar el secreto o reserva era doña María Muñoz Musre, quien fue emplazada en el procedimiento seguido ante el Consejo Para la Transparencia, se opuso a la entrega de la información, pero no dedujo reclamación judicial en contra de la decisión administrativa contraria a sus intereses, agregando que el Servicio de Impuestos Internos *"es una repartición estatal que no tiene el carácter de 'persona' para ningún efecto y mucho menos para ostentar alguno de los derechos garantizados en el artículo 19 de la Constitución Política de la República"*, situación de la que se deriva que no puede actuar como agente oficioso ni sostener la pretensión de ilegalidad de un tercero.

En relación con las faltas y abusos que se reprochan a través del presente recurso de queja, el recurrente las hace consistir en: (i) La errada interpretación del artículo 19 de la Constitución Política de la República al no considerar que en él se asegura a todas *"las personas"* los derechos que indica, sin distinguir entre personas naturales y jurídicas, como el Servicio de Impuestos Internos; (ii) la contravención a lo dispuesto en los artículos 1, 2 y 28 de la Ley N° 20.285, y 90 del Estatuto Administrativo, pues esta última norma establece el derecho de los funcionarios públicos a ser defendidos por el



Servicio con motivo de hechos acaecidos durante el desempeño de sus funciones, en tanto que las primeras reglas facultan, pero no obligan, al tercero afectado a deducir la reclamación judicial; y, (iii) la no aplicación de la causal de secreto o reserva contenida en el artículo 21 N° 2 de la Ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública, insistiendo en las alegaciones previamente desarrolladas.

Solicita, en concreto, que se acoja el presente recurso de queja colocando término a los efectos de las graves faltas o abusos cometidos por los recurridos y, en su mérito, resolver que el Servicio de Impuestos Internos no debe cumplir con la decisión de amparo ya indicada, imponiéndose a los recurridos las sanciones que esta Corte considere adecuadas.

Segundo: Que, en su informe, los recurridos reconocen haber dictado la sentencia cuestionada, limitándose a ejercer jurisdicción mediante la aplicación del derecho correspondiente. Afirman, acto seguido, que incluso de no compartirse las conclusiones expresadas en la sentencia, no puede su conducta ser calificada como falta o abuso.

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, siempre que, cualquiera sea el caso, 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 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 opinión y a recibir información (art. 19, N° 12), que se encuentra reconocido en la Carta Fundamental 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 incorporado a la Carta Política por la reforma de agosto de 2005, como una de las bases de la institucionalidad, principio fundamental del Estado Constitucional y democrático de derecho que funda el ordenamiento fundamental, 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, circunstancia que se relaciona 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 N° 20.285 de Acceso a la Información Pública 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 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"* (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 autónomo de la Administración del Estado 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 puede apreciar de lo reseñado, en la especie el recurso de queja incoado por el Servicio de Impuestos Internos se sustenta en controvertir los dos argumentos que, de manera independiente, llevaron a los recurridos a desechar la reclamación, consistentes en la falta de legitimación del Servicio para defender un Derecho Fundamental de la funcionaria que emitió la información cuya publicidad se requiere, y la no configuración de la causal de secreto o reserva contemplada en el artículo 21



Nº2 de la Ley Nº 20.285 sobre acceso a la información pública.

Séptimo: Que la relación entre el Servicio y el funcionario se encuentra reglada en diversos aspectos por el legislador, en lo relativo a la publicidad de los actos que en el contexto del acceso a la información se refiere, sea regulado la notificación al posible afectado, conforme se dispone en el artículo 20, luego de lo cual es el funcionario quien debe manifestar su parecer en relación con lo requerido y el Servicio podrá actuar por los intereses institucionales. Efectuado este emplazamiento, son las personas a quienes pueda afectar la publicidad de los actos quienes podrán ejercer su derecho de oposición, dentro de tercero día, por escrito y de manera fundada, lo cual deberá ser ponderado por el Consejo. En el evento de no deducirse oposición "se entenderá" que el tercero afectado accede a la publicidad de la información requerida, circunstancia que no se ha producido en este procedimiento, al deducirse oposición por la funcionaria María Alicia Muñoz. Sin embargo, la funcionaria no efectuó ninguna otra acción, omitiendo presentar reclamo de ilegalidad en contra de la decisión del Consejo.

Ante tales circunstancias prácticas, el Servicio solamente ha podido instar por la defensa de sus intereses, puesto que al no reclamar la funcionaria se entiende que aceptó la decisión del Consejo y, por lo mismo, el



expresado Servicio carece de legitimación para representarla.

Octavo: Que, por otro lado, resulta pertinente dejar expresa constancia que el correo electrónico en cuestión es información pública, en cuanto se trata de una comunicación entre funcionarios públicos, emitida a través de canales institucionales, que puede ser considerada como complementaria, de manera directa y esencial, a un acto administrativo. En efecto, se trata de un correo electrónico que tiene por finalidad poner en conocimiento de ciertos funcionarios, liderados por María Alicia Muñoz Masre, el contenido de la Resolución N° 3065 de la Subdirección de Contraloría Interna, que puso término a un procedimiento administrativo disciplinario.

De esta forma, por mucho que en el correo cuestionado se contengan ciertas apreciaciones subjetivas, la información cuya publicidad se ha requerido se relaciona de manera inmediata y directa con un acto de la Administración del Estado preciso y determinado, al punto que no se entiende sin él, circunstancias, todas, que denotan la complementariedad esencial exigida por el artículo 5°, inciso primero, de la Ley N° 20.285 para ser entendida como información pública accesible, *prima facie*, a todo aquel que la requiera, norma que concreta, por lo demás, lo dicho por el artículo 8 de la Constitución Política de la República según su texto transcrito con anterioridad.



Noveno: Que, de esta manera, la conclusión antes anotada no se ve opacada por la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, dispuesta por el Tribunal Constitucional en causa Rol N° 6136-19-INA respecto de los artículos 5° inciso 2° y 10 de la Ley N° 20.285 pues, se insiste, incluso sin acudir a tales normas la información objeto del conflicto ha de considerarse pública, requiriendo, para su secreto o reserva, la configuración de alguna de las causales taxativamente señaladas en la ley.

Décimo: Que, en cuanto a este último punto, el quejoso ha invocado el motivo contemplado en el artículo 21 N° 2 de la Ley N° 20.285, aduciendo, en síntesis, la afectación de la vida privada de la funcionaria que emitió la información cuya publicidad se pretende.

Para analizar su configuración, mediante resolución de dieciocho de febrero del corriente esta Corte ordenó la remisión confidencial de copia del correo electrónico objeto de la controversia, de cuya atenta lectura se desprende que las palabras de la funcionaria María Muñoz Musre dan cuenta, como se dijo, de su conformidad con el resultado de un procedimiento administrativo disciplinario desarrollado al interior del Servicio de Impuestos Internos, procedimiento en el cual, aparentemente, personal a su cargo se vio involucrado por motivos que se desconocen.



Undécimo: Que, como se aprecia, el contenido someramente reseñado no puede ser calificado como propio de la esfera privada de la emisora, pues se trata del análisis de un acontecimiento que surge y se agota al interior del Servicio, relacionado exclusivamente con el devenir de la función pública desempeñada por funcionarios que poseen la misma calidad.

Duodécimo: Que, por lo demás, la alegación del Servicio de Impuestos Internos debe ser desechada pues se sustenta en una conducta antijurídica. En efecto, el razonamiento que el quejoso ha propuesto estriba en reconocer que una de sus funcionarias utilizó herramientas propias del Servicio para la satisfacción de un fin privado o particular, aparentemente protegido por la garantía estatuida en el artículo 19 N° 5 de la Carta Fundamental, aserto que pugna insalvablemente con el principio de probidad, reglado en el artículo 61 letra k) de la Ley N° 18.834 o Estatuto Administrativo, cuya infracción constituye, incluso, la única causal de procedencia de la máxima sanción disciplinaria contenida en nuestro ordenamiento jurídico. Por ello, debe entenderse que el deber de sometimiento del desempeño funcionario a la legalidad resulta incompatible con la expectativa de privacidad que se pretende cautelar por el órgano requerido.



Décimo Tercero: Que, así, tratándose de información pública y habiéndose descartado la configuración de la única causal de secreto o reserva invocada por el reclamante, los recurridos no han incurrido en falta o abuso, siendo innecesario analizar las demás alegaciones del quejoso por cuanto, incluso de ser efectivas, no revisten la gravedad exigida por el artículo 545 del Código Orgánico de Tribunales para el éxito de este recurso, pues lo dicho en los motivos precedentes determinaba, de por sí, el necesario rechazo de la reclamación.

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 integrantes de la Segunda Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago ya individualizados.

Se previene que la Ministra Sra. Vivanco concurre al rechazo del recurso de queja teniendo únicamente presente, para descartar la falta o abuso grave que se ha atribuido a los recurridos por omitir tener por configurada la causal de secreto o reserva estatuida en el artículo 21 N° 2 de la Ley de Transparencia, que la información ordenada entregar consiste en una comunicación entre funcionarios públicos en su calidad de tales a través de los medios institucionales destinados para ello y sobre materias relativas al servicio, circunstancia de hecho que es suficiente para



descartar la expectativa de privacidad que se pretende proteger.

Acordado con el **voto en contra** del Ministro Sr. Prado, quien estuvo por acoger el recurso de queja y, acto seguido, acoger la reclamación presentada por el Servicio de Impuestos Internos, teniendo para ello en consideración que, a entender de este disidente, la simple manifestación personal de conformidad de una funcionaria respecto del resultado de un procedimiento disciplinario no puede entenderse comprendida dentro de los supuestos de hecho del artículo 10 de la Ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública, por cuanto cada una de las circunstancias allí mencionadas están necesariamente relacionadas y circunscritas a decisiones del Servicio o actos preparatorios de ellas, característica que el contenido del correo electrónico que confidencialmente se ha hecho llegar a esta Corte no posee.

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. Muñoz, y de la disidencia y prevención sus autores.

Rol N° 1.824-2019.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sr. Ricardo Blanco H., Sr. Arturo Prado P., Sra. Ángela Vivanco



M. y Ministro Suplente Sr. Rodrigo Biel M. Santiago, 25 de febrero de 2020.



Pronunciado por la Tercera Sala de la Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sergio Manuel Muñoz G., Ricardo Blanco H., Arturo Prado P., Angela Vivanco M. y Ministro Suplente Rodrigo Biel M. Santiago, veinticinco de febrero de dos mil veinte.

En Santiago, a veinticinco de febrero de dos mil veinte, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

