

Talca, ocho de marzo de dos mil veintidós.

VISTO Y CONSIDERANDO:

1º) Que comparece doña Paola Francisca Bascuñán Meneses, Asistente Social, domiciliada en calle 5 Sur 7 ½ Oriente N°671, comuna de Talca, representada por el abogado don Arturo Espinoza Maturana, e interpone reclamo de ilegalidad del artículo 155 de la Ley 10.336, en contra de la Contraloría General de la República, Regional del Maule, representada legalmente por don Carlos Basaez Valdebenito, ambos domiciliados, en calle Isidoro del Solar N° 21, comuna de Talca.

Pide concretamente que esta Corte ordene a la Contraloría General de la República que le informe de la identidad de la o las persona que ha realizado falsas denuncias en su contra, como única manera de terminar con la vulneración de sus derechos garantizados constitucionalmente y, como consecuencia de lo anterior, se ordene que la Ilustre Municipalidad de Talca, disponga un sumario administrativo en contra de las personas denunciantes que sean funcionarios municipales, que han realizado falsas denuncias, para poner término al acoso laboral, con vulneración de sus derechos constitucionales que le afecta por muchos meses.

Como fundamentos de su reclamo de ilegalidad indica desempeñarse hace más de 15 años en el Centro de Salud Familiar Dr. Julio Contardo y que personas, en forma concertada, usando el mecanismo de denuncia bajo reserva de Identidad, se han realizado múltiples denuncias en su contra ante la Contraloría General de la República, según da cuenta Ordinario N° 1238 de 1 de septiembre de 2021 de la Municipalidad de Talca dirigido a la recurrida (la reclamante señala 9 denuncias).

Sostiene que se trata de denuncias utilizadas con un fin distinto al espíritu de la ley y, transcribiendo el texto del oficio respuesta de la recurrida, relata que se le comunica por la recurrida que está impedida de entregar el nombre de un o una denunciante que se acogió a reserva de identidad. Respuesta que luego de citar normas constitucionales y legales, le señala que le corresponde a dicho Organismo Contralor fiscalizar la sujeción de la Administración al ordenamiento jurídico, el resguardo del patrimonio público y de la probidad administrativa, funciones que materializa mediante inspecciones y/o auditorías, procedimientos disciplinarios, como asimismo a través de la emisión de dictámenes, rigiéndose por el principio de transparencia en el ejercicio de la función pública, pero que, conforme al inciso 2 del artículo 155 de la ley N° 10.336, la publicidad y el acceso a la información de la Contraloría General se rige, en lo que fuere pertinente, entre otras normas, por el artículo 21 de la Ley de Transparencia, precepto legal que previene las causales de secreto o reserva en cuya virtud se podrá



XLSTYJWPSV

denegar total o parcialmente el acceso a la información, entre las cuales en su N° 1 contempla "Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido".

Argumenta que la recurrida le deniega la información teniendo la información de que las denuncias no son efectivas, resultando evidente que esta condición de reserva de identidad, permite que una persona o más realicen acciones de persecución anónima en contra de una o más personas con motivaciones distintas al objetivo con que se creó esta figura de resguardar la identidad del denunciante.

Arguye el derecho que tiene el afectado con denuncias falsas a entablar acciones judiciales y recursos que le permitan recuperar su vida normal, en contra de quien realiza denuncias falsas y, que alteran su derecho a la integridad física y psíquica y su honra, así como su vida laboral, pues se transforma en un acoso laboral permanente.

Agrega que el control del órgano fiscalizador tiene como limitación el resguardo de las garantías constitucionales de las personas denunciadas, cuando estas denuncias son falsas o no efectivas, debiendo romperse el anonimato, porque es evidente que existe un aprovechamiento de la reserva de identidad con el objetivo de concretar acoso hacia el recurrente.

Invoca la vigencia a su respecto de las garantías constitucionales del artículo 19 de la Constitución Política de la República, como el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica; la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos y el respeto y protección a la vida privada y a la honra de la persona y su familia, garantías que se vulneran al ampararse una persona en la reserva de identidad, permitiéndosele realizar un acoso permanente en su ámbito laboral desde que las denuncias han tenido respuesta de la Municipalidad de Talca, quedando en claro que son falsas.

Se pregunta la reclamante si prevalecen sus derechos constitucionales ante la figura legal y no constitucional de la reserva de identidad de quienes realizan falsas denuncias, derechos que le permitan ejercer mi legítimo derecho de realizar las acciones legales que correspondan en contra de los que vulneran mi derecho a la integridad psíquica, a la protección de mis derechos, el respeto y protección a mi vida privada y honra y que me acosan permanentemente en mi ámbito laboral.

2º) Que informa la reclamada y expone la efectividad de diversas denuncias, bajo reserva de identidad, en contra de la reclamante y de otros funcionarios municipales, así como las respuestas dadas por la Municipalidad de Talca frente a los requerimientos de la Contraloría Regional del Maule. Asimismo, señala ser efectiva la solicitud de información efectuada por la reclamante señora Bascuñán Meneses, N° 5.846, de 2021, requiriendo se le proporcione el nombre de la persona que habría formulado varias denuncias en su contra por falta a la probidad bajo reserva de



XLSYJWPSV

identidad, la que es respondida emitiendo el Oficio N° E155586, negando la entrega de aquel dato dado que en cada una de las presentaciones se pidió expresamente que la identidad del denunciante se mantuviera en secreto, sin que posteriormente esas personas hayan manifestado su voluntad en contrario, configurándose en este caso las hipótesis de reserva previstas en la Ley de Transparencia.

Señala que la reclamante invoca el derecho de acceso a la información pública y la reclamación prevista en el artículo 155 de la ley N° 10.336 para una finalidad completamente diversa, pues solo se pide exclusivamente la identidad de la persona denunciante, y no el contenido de la denuncia, ni las actuaciones de la Contraloría Regional, todo lo que le fue entregado mediante oficio N° E144303, de 2021, adjuntándose copia digitalizada de los documentos ingresados con los números de referencia W037937, de 2020, y W013148, W021049, W023176, W023240, 806371 y 71583, de 2021; de los oficios N°s E73932, E98813 y E123724, de 2021 emitidos y de los Ordinarios N° 81, 1.141, 1.238 y 1.323, de 2021, de la Municipalidad de Talca. De manera que lo pretendido es ajeno a la naturaleza de la acción intentada, pues no guarda relación con el conocimiento de un acto o resolución de este Organismo ni tampoco con sus fundamentos o el procedimiento empleado, sino sólo con los nombres y apellidos de la persona que formuló la denuncia.

Aclara que las denuncias no fueron anónimas, sino que se realizaron con reserva de identidad, lo que está amparado por la ley N° 19.628, sobre Protección a la Vida Privada, que resguarda el secreto de datos personales y que tiene rango de ley de quórum calificado, esto es, de aquellas normas a las que la propia Constitución Política faculta para declarar como secretos o reservados determinados antecedentes.

Indica que lo que pretende la reclamante es ajeno a la naturaleza del reclamo de ilegalidad intentado pues no pretende resguardar su derecho a la información pública, sino que acreditar la existencia de una especie de acoso en su contra a través de las mencionadas denuncias, lo que se advierte de la petición de su reclamo, lo que desvirtúa las instituciones jurídicas que invoca relativas al acceso a la información pública.

Fundada en artículo 8° de la Carta Fundamental, inciso 1 del artículo 155 de la ley N° 10.336 y artículos 3 y 4 de la ley de Transparencia, sostiene que ella se rige por el principio de transparencia en el ejercicio de la función pública y conforme al inciso 2 del citado artículo 155, la publicidad y el acceso a la información de la Contraloría se rige en lo pertinente, por las normas del Título II, Título III y artículos 10 al 22 del Título IV de la Ley de Transparencia, la que en su artículo 5, señala que 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



XLSYJWPSV

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 y en virtud de dichas normativa, mediante dictámenes N° 71.184, de 2009 y 87.770, de 2014, la reclamada sostiene que se encuentra en el imperativo de mantener a disposición de los interesados aquellos antecedentes que no incidan en materias secretas ni reservadas en virtud de una ley de quórum calificado, de acuerdo a las causales establecidas en el Texto Supremo.

Según la reclamada, de la historia de la ley N° 20.050 que incorporó el actual artículo 8° a la Carta Fundamental, y N° 20.285, consta que los principios de publicidad y transparencia tienen por objeto posibilitar que la ciudadanía tome conocimiento de los actos de los órganos estatales y de la documentación en que ellos se sustentan, lo que permite tener una participación más efectiva en los asuntos públicos y ejercer un control respecto de aquellos actos, de manera que el derecho de acceso a la información pública debe ser ejercido con ese propósito, de lo contrario, se desnaturaliza el contenido de ese derecho y se desvirtúan los mecanismos procesales previstos para su resguardo.

Por otra parte, no corresponde que se soliciten antecedentes que no son actos o resoluciones, ni fundamentos de ellos, ya que no pueden ser considerados información susceptible de ser entregada en el marco de la norma constitucional recién citada, ni tampoco en el de la Ley de Transparencia, conforme pronunciamiento del Tribunal Constitucional que cita.

Argumenta, asimismo, que la publicidad de las actuaciones de los órganos de la Administración del Estado no es absoluta, pues conforme al inciso 2 del ya citado artículo 8, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de los órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional, y en concordancia con ello, el artículo 5° de la Ley de Transparencia establece la publicidad salvo las excepciones que establece esta ley y las previstas en otras leyes de quórum calificado, siendo el artículo 21 de la recién referida ley, la que enuncia las causales de reserva o secreto, en cuya virtud una repartición debe denegar la entrega de la información que le sea requerida, pormenorizando en su numeral 1° que ello podrá tener lugar "*Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido*", y en su numeral 2° que también podrá ocurrir "*Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte los derechos de las personas, particularmente tratándose de su seguridad, su salud, la esfera de su vida privada o derechos de carácter comercial o económico*".

Expresa la reclamada que la publicidad de las actuaciones del



Estados, se refieren a actos y resoluciones, sus fundamentos y de los procesos que utilicen, pues en ellos se contiene la decisión de la autoridad pública, o bien se trata de antecedentes que le sirven de sustento. Apoyada en jurisprudencia que cita, sostiene que si el inciso segundo del artículo 8° de la Constitución hubiera querido hacer pública toda la información que esté en poder de la Administración, no hubiera utilizado las expresiones "acto", "resolución", "fundamentos" y "procedimientos", por ello el dato de quién fue la o las personas que realizaron una o más acusaciones determinadas no constituye un antecedente que haya tenido incidencia ni haya debido tenerla en los pronunciamientos emitidos por la Contraloría Regional, y no se encuentra dentro de alguna de las categorías a que alude el citado precepto constitucional.

En concepto de la reclamada la entrega de la información atenta contra la labor fiscalizadora de la Contraloría General, y es por ello que concurre en la especie la hipótesis normativa prevista en el N° 1 del artículo 21 de la Ley de Transparencia, que previene que una de las causales de reserva o secreto se configura cuando la publicidad, comunicación o conocimiento de la documentación que se pide afecta el debido cumplimiento de las funciones del órgano administrativo requerido. Lo anterior pues, aun cuando la publicidad y transparencia son bienes jurídicos de importancia, el ordenamiento constitucional y legal autoriza mantener bajo reserva o secreto determinados antecedentes para cautelar otros valores que la Carta Magna estima de relevancia, como ocurre, tratándose de la causal en comento, con los principios de servicialidad del Estado y de eficiencia y eficacia, ajustándose a Derecho la negativa de la información si ello afecta el debido cumplimiento de las funciones que el ordenamiento pone de su cargo, tal como acontece en este caso con las labores fiscalizadoras que esta Contraloría General, desde que resulta evidente que entregar la identidad de las personas que realizan denuncias bajo reserva de ella, tanto en este caso como en cualquier otro, las inhibirá de incoarlas en el futuro, más aún si han pedido que ella se mantenga en resguardo y luego ello es incumplido, debiendo tenerse en cuenta que la formulación de denuncias por parte de la ciudadanía constituye una herramienta fundamental de apoyo a la labor de fiscalización, toda vez que a través de ellas se obtiene información de relevancia para el desarrollo de tal cometido.

Adiciona que la entrega de la información afecta los derechos de quienes denuncian, pues las denuncias se hicieron bajo reserva de identidad, sin que hayan prestado su consentimiento para levantarla. Hace presente que la Carta Fundamental faculta al legislador para establecer la reserva o secreto de la información, en la medida que se trate de los casos que señala el inciso segundo de su artículo 8°, entre los cuales se encuentra la afectación de los derechos de las personas y en ese contexto, el artículo 21



N° 2 de la Ley de Transparencia previene que se podrá denegar total o parcialmente el acceso a la información cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte los derechos de las personas, particularmente tratándose de su seguridad, su salud, la esfera de su vida privada o derechos de carácter comercial o económico, de manera que se advierte una limitación al principio de publicidad en razón de los derechos de las personas, de manera de evitar que estos sean afectados y, por lo mismo, el órgano requerido está habilitado para denegar la entrega de la información si su publicidad afecta derechos de terceros, como ocurre en este caso, pues la entrega de la identidad de la persona que efectuó la denuncia, afecta sus derechos, habida consideración que concurre en este caso la causal de reserva o secreto prevista tanto en el inciso segundo del artículo 8° de la Constitución Política, como en el N° 2 del artículo 21 de la Ley de Transparencia.

Por último, sostiene que ha debida aplicar la jurisprudencia administrativa contenida en el dictamen N° 7.962, de 2017, que denegó en idénticos términos y razones la entrega de la misma información que en este caso se quiere conocer, solo que respecto de una persona diferente, doctrina que para todos los efectos legales constituye jurisprudencia administrativa, teniendo presente que los informes jurídicos emitidos por la Contraloría General de la República son imperativos y vinculantes para los organismos sometidos a su fiscalización, obligación que encuentra su fundamento en los artículos 6°, 7° y 98 de la Constitución Política de la República; 2° de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; y 1°, 5°, 6°, 9°, 16 y 19 de la ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de esta Contraloría General, por lo que su incumplimiento implica una infracción a los deberes funcionarios.

3°) Que a folio 10 se encuentra Oficio de la Municipalidad de Talca que remite información solicitada por la reclamante y ordenada por esta I. Corte, relativa a los oficios remitidos por dicha Municipalidad a la reclamada por denuncias efectuadas en contra de la reclamante.

A folio 11 se ordenó traer los autos en relación.

4°) Que el artículo 155 de la ley N° 10.336 de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, luego de establecer la normativa aplicable a dicho órgano de control en materia de transparencia en el ejercicio de la función pública, consagra en su inciso tercero el derecho de quien requiere la entrega de la información requerida o denegada por alguna de las causales autorizadas por la ley, para reclamar ante la Corte de Apelaciones respectiva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28, 29 y 30 de la Ley de Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado.

5°) Que conforme lo dispone el artículo 8 inciso segundo de la



XLSYJWPSV

Constitución Política de la República, un principio de la actuación del Estado es el de la publicidad de sus actos y resoluciones, siendo la reserva o secreto de aquellos una excepción, de manera que son de interpretación restrictiva las disposiciones las situaciones que se sitúan fuera de la publicidad indicada.

Al respecto, la fundamentación normativa dada por la reclamada en orden a que concurre en la especie la hipótesis legal prevista en el N° 1 del artículo 21 de la Ley de Transparencia, es insuficiente y no está justificada en términos tales que permita configurar una excepción a la publicidad de los actos de la Administración del Estado.

En efecto, la regla recién citada indica que las únicas causales de secreto o reserva en cuya virtud se podrá denegar total o parcialmente el acceso a la información son, entre otras, cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido. No se ha justificado, que la entrega de la información afecta el debido cumplimiento de su función fiscalizadora puesta a su cargo, pues no es evidente que entregar la identidad de las personas que realizan denuncias bajo reserva de ella, inhibirá la existencia de denuncias futuras.

De otra parte, tampoco se ha justificado la simple invocación de la regla legal del numeral 2 del artículo 21 recién citado en relación con una afectación de los derechos de las personas, pues no se acredita una circunstancia concreta de daño cierto o específico que venza el principio de publicidad y justifique la reserva de la información solicitada.

6°) Que, conforme a los antecedentes incorporados por las partes en el presente reclamo, aparece que la reclamante fue objeto de reiteradas denuncias con reserva de identidad, las que denotan una conducta mas bien coherente con una persecución, que escapa a la finalidad de colaborar con la entrega de información para una adecuada y eficiente función fiscalizadora.

7°) Que resulta ser improcedente la pretensión de la reclamante en orden a que se ordene que la Ilustre Municipalidad de Talca, disponga un sumario administrativo en contra de las personas denunciadas que sean funcionarios municipales, que han realizado falsas denuncias, puesto que, conforme a la norma del artículo 155 inciso 3 de la Ley N° 10.336, esta Corte tiene la facultad de señalar la necesidad de iniciar un procedimiento disciplinario para establecer si un funcionario o una autoridad ha incurrido alguna de las infracciones al título VI de la ley de Transparencia de la Función Pública y Acceso a la información de la Administración del Estado, lo que no aparece de los antecedentes de autos respecto de funcionarios de la Ilustre Municipalidad de Talca, como lo pide la reclamante.

Por estas consideraciones y visto, además, lo previsto en los artículos 28, 29 y 30 de la ley N° 20.285, **se acoge el presente reclamo de ilegalidad** deducido por doña Paola Francisca Bascuñán Meneses, en contra



XLSTYJW/PSV

de la Contraloría general de la República, Región del Maule, **solo en cuanto** se ordena a la reclamada informar a la reclamante la identidad de la o las persona que realizaron las denuncias en contra de ella, denuncias individualizadas en el reclamo de autos, dentro del plazo de 10 días desde que quede ejecutoriada la presente sentencia.

Acordada con el voto en contra del Ministro suplente don Jaime Cruces Neira, quien fue del parecer de rechazar el presente reclamo de ilegalidad, teniendo en consideración los siguientes argumentos:

1°) Que el reclamo se fundamenta en antecedentes que resultan ser inexactos conforme a los antecedentes aportados por la reclamada desde que no todas las denuncias fueron realizadas únicamente en contra de la reclamante sino también respecto de otros funcionarios municipales y porque, sin perjuicio de las medidas adoptadas por la Municipalidad de Talca, resultaron efectivos los atrasos de algunos funcionarios cuestionados y en otros casos se había extinguido la responsabilidad de la recurrente. Lo anterior permite excluir el ánimo persecutorio que acusa la recurrente de autos.

2°) Que la norma de excepción del artículo 21 numeral 1 de la ley N° 20.285 permite denegar total o parcialmente el acceso a la información, cuando la publicidad afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, la que resulta aplicable al presente caso desde que, las denuncias con reserva de identidad, permitieron la realización de la actividad de fiscalización propia de la reclamada de acuerdo a nuestra Carta Fundamental y la Ley N° 10.336 y la adopción de medidas en relación con la conducta de determinados funcionarios.

3°) Que el objeto del presente reclamo es determinar si la actuación de la reclamada se ajustó a la normativa vigente, lo que ocurre en este caso, en opinión del disidente, teniendo presente, además, que los fundamentos del reclamo se alejan precisamente del señalado objeto.

Redacción del Ministro suplente don Jaime Cruces Neira.

Regístrese, notifíquese y archívese en su oportunidad.

Rol N° 45-2021 Contencioso administrativo.





XLSTYJWPSV

Pronunciado por la Primera Sala de la C.A. de Talca integrada por Ministro Hernán González G., Ministro Suplente Jaime Alvaro Cruces N. y Abogado Integrante Guillermo Jose Monsalve M. Talca, ocho de marzo de dos mil veintidós.

En Talca, a ocho de marzo de dos mil veintidós, notifiqué en Secretaría por 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.
A contar del 05 de septiembre de 2021, la hora visualizada corresponde al horario de verano establecido en Chile Continental. Para Chile Insular Occidental, Isla de Pascua e Isla Salas y Gómez restar 2 horas. Para más información consulte <http://www.horaoficial.cl>.