

C.A. de Santiago

Santiago, doce de octubre de dos mil veintidós.

**Vistos:**

Comparece don Thierry De Saint Pierre, ingeniero civil, en representación, de **IDEMIA Identity & Security Chile**, quien deduce reclamo de ilegalidad en contra de la decisión del **Consejo para la Transparencia** (en adelante, "CPLT"), adoptada con motivo de dos procedimientos de amparo de información pública, roles C3533-21 y C3535-21, notificada a esa reclamante vía correo electrónico, con fecha 12 de agosto de 2021.

Expone que el Consejo, acogió los amparos rol C3533-21 y C3535-21 sobre derecho de acceso a la información pública deducidos por don Nicolás Massai del Real, periodista, quien con fecha 21 de abril de 2021, solicitó mediante Solicitud AE007T0005736 al Servicio Nacional de Aduanas, el o los documentos que indiquen el valor unitario promedio por año – expresado en dólares o pesos chilenos – en que IDEMIA Identity & Security Chile, ha importado cuadernillos para la fabricación de pasaportes de 32 y 64 páginas. En específico, se solicita un valor promedio de los años 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 y lo que va de 2021. Si el período de tiempo fuera considerado muy extenso y en subsidio solicita lo mismo sólo para los años 2018, 2019, 2020 y lo que va de 2021. Además, se solicita el origen y la procedencia más frecuente de estos productos; y mediante Solicitud AE007T0005737: Solicita el o los documentos que indiquen el valor unitario promedio por año – expresado en dólares o pesos chilenos – en que Idemia Identity & Security Chile (RUT 59.144.380-1) ha importado tarjetas inteligentes para la fabricación de cédulas de identidad. En específico, se solicita



un valor promedio de los años 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 y lo que va de 2021. Si el período de tiempo fuera considerado muy extenso y en subsidio solicita lo mismo sólo para los años 2018, 2019, 2020 y lo que va de 2021. Además, se solicita el origen y la procedencia más frecuente de estos productos.

El Servicio Nacional de Aduanas contestó mediante R.E. N° 1166, de 10 de mayo de 2021 y R.E. N° 1167, de 10 de mayo de 2021 denegando la entrega de información solicitada por haberse deducido oposición a su entrega.

Señala que, posteriormente, con fecha 13 de mayo de 2021 don Nicolás Massai del Real dedujo amparo ante el Consejo para la Transparencia, en contra del Servicio Nacional de Aduanas, fundado en la denegación de la entrega de la información solicitada.

Indica que, en sesión ordinaria N° 1205 de fecha 09 de agosto de 2021 el Consejo Directivo del Consejo para la Transparencia en las causas roles C3533-21 y C3535-21 acogió los amparos deducidos y requirió al Servicio Nacional de Aduanas hacer entrega al reclamante: “El o los documentos que indiquen el valor unitario promedio por año – expresado en dólares o pesos chilenos – en que Idemia Identity & Security Chile ha importado cuadernillos para la fabricación de pasaportes de 32 y 64 páginas y de tarjetas inteligentes para la fabricación de cédulas de identidad, desde el año 2013 a la fecha de solicitud. Informar origen y procedencia más frecuente de estos productos en los años consultados”

Refiere que, el reclamo de ilegalidad, se deduce en virtud de lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley de Transparencia, se funda en que el CPLT tiene una interpretación errada en relación a la aplicación de los incisos segundos de los artículos 5° y 10 de la Ley



de Transparencia consistente en que toda información obrante en poder de la Administración u obtenida con recursos públicos, es información pública, según lo previsto en los artículos citados, reglas declaradas inaplicables por inconstitucionales por el Tribunal Constitucional, por cuanto los valores de importación de la materia prima (cuadernillos y tarjetas inteligentes) para la elaboración de los documentos de identidad y viaje no tienen la naturaleza de información pública, sino que corresponden a valores establecidos en un contrato entre privados, a diferencia del precio que el Servicio de Registro Civil e Identificación.

Añade, que los valores de importación de materia prima para la elaboración de los documentos, que es un precio que se negocia entre privados, representa una información comercial y estratégica para la compañía, y que se encuentra amparada por la causal de reserva contemplada en el artículo 21 N° 2 de la Ley de Transparencia.

Sostiene que, los valores de las materias primas ya contienen procesos industriales y propiedad industrial e intelectual propios de la empresa para su producción, y, que dicho valores, son solo uno de los muchos componentes que definen el costo final de los documentos, pero no es el único, y su publicación afecta la posición competitiva de la empresa.

Añade que IDEMIA Identity & Security Chile es un establecimiento permanente de IDEMIA Identity & Security France S.A.S. y que, por lo tanto, es importante el resguardo de toda información comercial, puesto que afecta la posición competitiva de la empresa en todos los mercados en los cuales compite en el mundo. Arguye que, Chile al ser miembro de la OMC debe garantizar estos



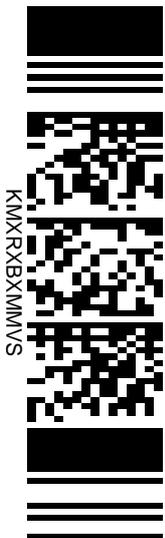
elementos de competitividad y confidencialidad a las empresas internacionales que participan en el mercado chileno.

Pide que se acoja el recurso, declarando que lo solicitado y ordenado proporcionar por el Consejo para la Transparencia, no reviste la calidad de información pública al tenor de lo dispuesto en el artículo 8° de la Constitución Política de la República y en los artículos 5° y 10° de la Ley de Transparencia, en relación con el artículo 3° y 18 de la Ley N° 19.880 y, además, estando en poder del Servicio Nacional de Aduanas, está protegida tal información, en la causal de reserva del artículo 21 N° 2 de la Ley de Transparencia; todo con expresa condena en costas.

**El Consejo para la Transparencia (CPLT)**, evacuando el informe requerido, pide el rechazo del mismo, con costas.

Alega que, en primer lugar, respecto de la alegación de IDEMIA en cuanto a que la información pedida no cumpliría con lo dispuesto en los artículos 5° y 10 de Ley de Transparencia, por no recaer en antecedentes vinculados o que sean causa directa de la dictación de un acto administrativo debe ser desestimada, atendida la falta de prueba que respalde esta afirmación y sin que el órgano haya agregado antecedentes que lleven a presumir la inexistencia de la información reclamada en la forma pedida.

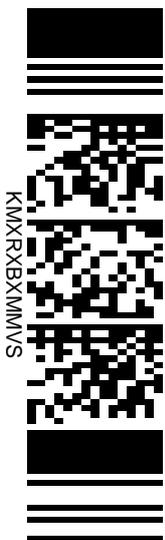
En segundo lugar, en cuanto a la causal de reserva del artículo 21 N° 2 de la Ley de Transparencia, invocada por IDEMIA por afectación de sus derechos de carácter comercial y económicos: primero, refiere que, existe una imposibilidad jurídica para entrar a conocer argumentos nuevos que no formaron parte de la controversia ante el Consejo para la Transparencia, razón por la cual la decisión de amparo reclamada no puede ser dejada sin efecto al no haberse



referido a las alegaciones planteadas extemporáneamente por la reclamante, todos que ahora expone en su libelo recursivo, de modo que al no haber existido pronunciamiento del Consejo Directivo de esta Corporación, sobre aquellas alegaciones, no se puede revisar en esta instancia la legalidad de la decisión reclamada en lo que dice relación con todos esos nuevos argumentos que recién introduce la reclamante en su reclamo de ilegalidad, por cuanto ha precluido su derecho para hacerlo, ya que el examen de legalidad que debe efectuar este Tribunal se sujeta a lo obrado ante el Consejo, no resultando posible juzgar la legalidad de lo resuelto, sobre la base de argumentos nuevos que no formaron parte de la controversia.

En cuanto al fondo de esta alegación, precisa que en las decisiones de ese Consejo se ha establecido los requisitos que deben cumplir para estimar reservada la información asociada a la actividad de importación y exportación, señalándose que la información debe: a) ser secreta, es decir, no generalmente conocida ni fácilmente accesible para personas introducidas en los círculos en que normalmente se utiliza ese tipo de información; b) ser objeto de razonables esfuerzos para mantener su secreto; y c) tener un valor comercial por ser secreta, esto es, que dicho carácter proporcione a su titular una ventaja competitiva.

En tercer lugar, señala que el Consejo que, para verificar si se configura la causal de reserva invocada, es necesario determinar la afectación del derecho protegido por ella. No basta que la información solicitada diga relación con los bienes jurídicos sobre los que éstas versan, en este caso derechos comerciales y económicos de la empresa IDEMIA Identity & Security Chile, sino que debe concurrir además una expectativa razonable de dañarlo o afectarlo



negativamente, afectación que debe ser presente o cierta, probable y específica para justificar la reserva.

En cuarto lugar, indica, que de acuerdo a los antecedentes examinados, es posible advertir que la información pedida reviste un inminente interés público, por cuanto, corresponde a los valores unitarios promedios de importación, solventados por la empresa consultada, para la adquisición de materias primas que tuvieron como único y exclusivo destino la fabricación de documentos públicos oficiales y obligatorios para los ciudadanos, como son el pasaporte, cuyo documento otorga el Gobierno a sus nacionales cuando estos deben viajar al exterior o se encuentran en territorio de un país extranjero; y de la cédula de identidad, el cual constituye el documento oficial que acredita la identidad de una persona chilena; respecto de los cuales los ciudadanos para su adquisición se encuentran obligados a pagar un precio único y gravoso, que el Estado fija para tales efectos.

En quinto lugar, señala que, en este contexto, atendida la naturaleza de la información requerida, siendo el Estado de Chile el único proveedor de los documentos fabricados con los materiales consultados, no se advierte en qué medida su publicidad pueda afectar la capacidad competitiva de la empresa en cuestión en el mercado. En este sentido, no escapa al conocimiento de ese Consejo el control social que subyace a la materia objeto de los presentes amparos, en cuanto la publicidad de los valores unitarios de las materias primas consultadas, permite al consumidor final establecer una correlación entre el precio pagado por estos documentos oficiales y los costos de sus materiales, posibilitando contar con antecedentes que permitan ejercer un adecuado escrutinio sobre el modo en cómo



el Estado ha ejercido las atribuciones que el ordenamiento jurídico le confiere para la contratación de estos productos; no siendo suficiente, por tanto, la oposición formulada por el tercero para constituir en reservados antecedentes que los ciudadanos tiene derecho a conocer.

Finalmente, sostiene que el tercero no ha logrado acreditar de qué forma específica y cierta se verían afectados sus derechos comerciales o económicos con la revelación de los antecedentes requeridos y de qué manera su publicidad pudiera afectar una licitación en curso para la contratación futura de dichos productos; y sin que el órgano haya invocado expresamente, ni acreditado circunstancias fácticas y/o causales de reserva o secreto que justifiquen su denegación.

Pide que se rechace el recurso, por no concurrir ilegalidad alguna en la decisión reclamada, resolviendo en definitiva mantener o confirmar la Decisión de Amparo Roles C3533-21 y C3535-21 de ese Consejo.

Se prescindió de los descargos y observaciones del tercero interesado.

El Tribunal Constitucional, en causa Rol N° 12493-21, con fecha 4 de agosto de 2022, rechazó el requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentado por IDEMIA Identity & Security Chile, de los artículos 5°, inciso segundo; 10, inciso segundo; y 11, letras a) y c), de la Ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública, que incide en el actual proceso.

Se ordenó traer los autos en relación y se dispuso la agregación extraordinaria de esta causa.

**Considerando:**



**Primero:** Como primera consideración, se debe hacer presente, que en este tipo de reclamaciones esta Corte participa de los caracteres de un mecanismo de control de legalidad respecto de lo que ha dispuesto el Consejo para la Transparencia (CPTL), órgano que debe emitir su pronunciamiento en torno a las causales de reserva que se le hagan valer. Por su lado, la competencia de esta Corte queda determinada por el contenido y alcance de la reclamación, cuyo objeto ha de versar precisamente sobre la eventual concurrencia de alguna causal de reserva.

**Segundo:** En el caso, la reclamación interpuesta atañe a la decisión del CPLT de disponer la entrega, de *“...los documentos que indiquen el valor unitario promedio por año – expresado en dólares o pesos chilenos – en que Idemia Identity & Security Chile ha importado cuadernillos para la fabricación de pasaportes de 32 y 64 páginas y de tarjetas inteligentes para la fabricación de cédulas de identidad, desde el año 2013 a la fecha de la solicitud. Informar origen y procedencia más frecuente de estos productos en los años consultados”*.

El órgano recurrido desestimó la concurrencia de la causal de reserva contemplada en el artículo 21, numeral 2 de la ley 20.285, ya que la información solicitada es pública en virtud de lo dispuesto en los artículos 5°, 10° y 11, letra c) de la ley de transparencia y artículo 8° de la Constitución Política, sin que haya portado antecedentes claros y específicos de afectación a los intereses comerciales o estratégica para los intereses de la empresa.

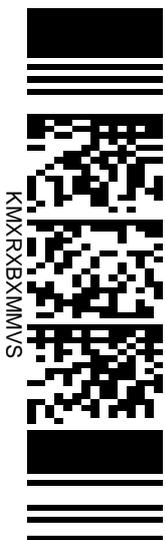
**Tercero:** En primer término cabe atender al cuestionamiento de la reclamante respecto del carácter público de la información requerida, en tanto señala, que se trata del promedio de los valores



de cuadernillos y tarjetas inteligentes que no pueden catalogarse como actos administrativos. Empero, no cabe duda alguna de su calidad o naturaleza, ya que desde que obra en poder de la administración, concretamente del Servicio Nacional de Aduanas, como ente fiscalizador del origen y valor unitario de los artículos o productos ingresados a territorio nacional, adquirieron y tienen la calidad de públicos; todo ello al tenor de lo dispuesto en el Art. 5 inciso 2° y, Art. 11 letra c) de la Ley 20.285, siendo necesario para lograr desvirtuar la presunción legal de esta norma, acreditar causal de reserva conforme al tenor del artículo 8° de la Constitución Política de la República.

**Cuarto:** En directa relación con el considerando primero, resulta de relevancia considerar que, si bien la reclamante señala los fundamentos que hace valer respecto de la causal de reserva prevista en el numeral 2 del artículo 21 de la Ley 20.285, no se puede obviar que adiciona al reclamo de ilegalidad argumentos que no fueron planteados en sus descargos ante la administración. Circunstancia que impide a esta Corte, en virtud del principio de congruencia procesal, ejercer un control de legalidad sobre estas nuevas defensas, al haber privado a la reclamada del conocimiento de los mismos y que debió considerar al momento de pronunciarse de las decisiones de amparos.

**Quinto:** Ahora bien, la publicidad es un principio constitucional de orden general, que rige todos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que se utilicen.



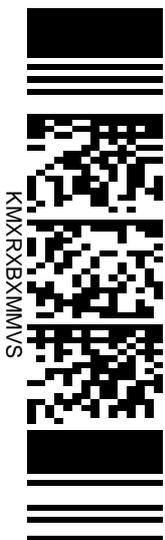
Este principio, en consecuencia, establece como regla general, en los actos de las autoridades y servicios públicos, la publicidad de los mismos.

No obstante lo antes dicho, la misma Carta fundamental, en su artículo. 8°, a renglón seguido, estatuye excepcionalmente la reserva o secreto de los actos, resoluciones, fundamentos y procedimientos, al condicionar que tal reserva o secreto, debe ser dispuesta por medio de una ley de quórum calificado, cuando la publicidad de ellos afecta a cualquiera de las siguientes materias: a) el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos; b) los derechos de las personas; c) la seguridad de la Nación y, d) el interés nacional.

**Sexto:** El principio de publicidad y la excepción de reserva, se recogen normativamente, en las disposiciones de la Ley N° 20.285, plasmándose en su artículo 1° el principio de la 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. En este entendido se desprende que la regla general es que la información generada, distribuida, recibida, gestionada y almacenada en y por la administración pública, es también pública y sólo en ciertos casos, que constituyen la excepción, la información puede revestir el carácter de reservada y/o secreta.

El correlato de este principio se encuentra en el artículo 10 de la referida normativa, que consagra el derecho a toda persona de solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que establece la referida ley.

**Séptimo:** El artículo 21 de la Ley N° 20.285 contempla un catálogo cerrado de causales por las cuales se puede denegar total o



parcialmente el acceso a la información, ello, bajo el prisma que el legislador considera que la regla general es la publicidad de los actos y decisiones, como se ha referido de manera precedente.

En ese sentido, y en cuanto a la causal denunciada como infringida por el reclamante, esto es, la del artículo 21 N° 2 de la Ley N° 20.285, se refiere a: *“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”*.

**Octavo:** En este acápite, la reclamante en sus descargos refiere afectación de sus derechos de carácter comercial o económico, señalando oponerse a la entrega de la información requerida por cuanto *“...tienen que ver con información de mercado en que se desenvuelve internacionalmente la empresa Idemia Identity & Security Chile, por cuanto es un establecimiento permanente de la empresa francesa Idemia Identity & Security France S.A.S., por lo que las importaciones o exportaciones de mercancía, sus cantidades y valores son antecedentes que constituyen un bien económico estratégico, respecto del cual existe un titular que ejerce derechos de carácter comercial y económico, cuya divulgación afectaría la capacidad competitiva de la empresa, configurándose los tres requisitos exigidos por la jurisprudencia para que los antecedentes pedidos puedan afectar los derechos económicos y comerciales de una persona, natural o jurídica,...”*; *...”esta información se está solicitando cuando en forma paralela el Servicio de Registro Civil e Identificación está a llevando a cabo la nueva licitación pública del “Nuevo Modelo de Sistema de Identificación” por lo que llama la atención el fin último de la solicitud y donde su publicidad puede*



*afectar claramente las condiciones de competitividad de nuestra empresa”.*

**Noveno:** De lo anterior se hace cargo de manera expresa la Decisión de Amparo, roles C3533-21 y C3535-21, deducidos por don Nicolás Massai del Real en contra del Servicio Nacional de Aduanas, en sus numerales 6, 7 8 y 9, argumentando...”...no basta que la información solicitada diga relación con los bienes jurídicos sobre los que éstas versan, en este caso derechos comerciales y económicos de la empresa Idemia Identity & Security Chile, sino que debe concurrir además una expectativa razonable de dañarlo o afectarlo negativamente...”; ”...reviste un inminente interés público, por cuanto, corresponde a los valores unitarios promedios de importación, solventados por la empresa consultada, para la adquisición de materias primas que tuvieran como único y exclusivo destino la fabricación de documentos públicos oficiales y obligatorios para los ciudadanos, los que se encuentran obligados a pagar un precio único y gravoso, que el Estado fija para tales efectos”; ”...el Estado de Chile el único proveedor de los documentos, no se advierte en qué medida su publicidad pueda afectar la capacidad competitiva de la empresa en cuestión en el mercado...”; ”...el tercero no ha logrado acreditar de qué forma específica y cierta su publicidad pudiera afectar una licitación en curso para la contratación futura de dichos productos...”;.

Del indicado razonamiento, se colige en consecuencia, que las alegaciones formuladas por la reclamante, en relación a la causal de reserva invocada, no satisfacen el requisito establecido por el legislador para que prospere, desde que no se advierte de qué manera la entrega de tal información, le provoque algún tipo de perjuicio respecto de los aspectos que señala, ya sea frente a otros



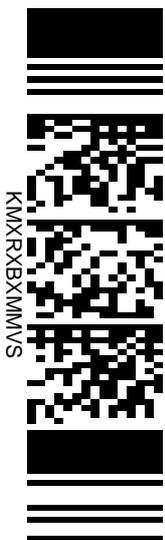
operadores del mismo giro o bien ante el público o sociedad en general.

**Décimo:** Para que pueda configurarse la causal de reserva del artículo 21 N° 2, se precisa una afectación real de los derechos personales, situación no demostrada en este caso, puesto que la reclamante se limitó a exponer de modo genérico el menoscabo que pudiere producirle la entrega de información.

Tratándose de una excepción al principio general de publicidad, lo alegado debe probarse; pero aún más, incluso de establecerse algún grado de afectación a los derechos que enuncia, deberá ponderarse si el beneficio que genera la entrega de la información requerida es mayor que el daño que pudiera aquella ocasionar (test de daños); y, en este entendido, como ya se ha dicho, el reclamante nada ha probado, circunscribiendo su fundamentación solo a aspectos generales, y tampoco constan antecedentes que demuestren que su divulgación constituya una amenaza de entidad a dicho objetivo y que el perjuicio será mayor que el interés público en obtener la información solicitada por el requirente.

**Undécimo:** En consecuencia resulta correcto lo argumentado por el CPLT al acoger los amparo por tratarse de información pública, respecto de la cual no se acreditó la causal de reserva de afectación de los derechos de carácter comercial y económico del tercero involucrado.

**Duodécimo:** En virtud de los razonamientos anteriores, no cabe sino concluir que, en el presente caso, como se ha dicho precedentemente, la causal de secreto o reserva esgrimida, no concurre, y deberá hacerse entrega de la información solicitada en los



términos que ha definido el Consejo para la Transparencia, por lo que el reclamo de ilegalidad será desestimado.

Por estas consideraciones y teniendo presente, además, lo dispuesto en el artículo 8° de la Constitución Política de la República y los artículos 1, 5, 20, 21 N° 2 de la ley 20.285, **SE RECHAZAN** las reclamaciones deducidas por la empresa IDEMIA Identity & Security Chile en contra de la decisión final recaída en el Amparo Rol C3533-21 y Rol C3535-21, adoptado por el Consejo para la Transparencia. (Sesión Ordinaria N° 1205 del Consejo Directivo, celebrada el 9 de agosto de 2021)

Redacción de la Ministro Señora Elsa Barrientos Guerrero.

Regístrese, comuníquese y, en su oportunidad, archívese.

**N° Contencioso Administrativo 443-2021.**

Pronunciada por la **Séptima Sala** de la Itma. Corte de Apelaciones de Santiago, presidida por el Ministro señor Jorge Zepeda Arancibia e integrada por la Ministra señora Elsa Barrientos Guerrero y por la Abogada Integrante señora Bárbara Vidaurre Miller.





KIMRXBMMVS

Pronunciado por la Séptima Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago integrada por los Ministros (as) Jorge Luis Zepeda A., Elsa Barrientos G. y Abogada Integrante Barbara Vidaurre M. Santiago, doce de octubre de dos mil veintidós.

En Santiago, a doce de octubre 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 11 de Septiembre de 2022, 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>.