



2022

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

---

**Sentencia**

**Rol 13.079-2022**

[15 de diciembre de 2022]

---

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR  
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 3°; 4°;  
5°; 10, INCISO SEGUNDO; 11, LETRAS A), B), C) Y D); Y 28, INCISO  
SEGUNDO, DE LA LEY N° 20.285

UNIVERSIDAD DE CHILE

EN EL PROCESO ROL N° 542-2021 (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO),  
SEGUIDO ANTE LA CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO

**VISTOS:**

Con fecha 25 de marzo de 2022, la Universidad de Chile ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 3°; 4°; 5°; 10, inciso segundo; 11, letras a), b), c) y d); y 28, inciso segundo, de la Ley N° 20.285, para que ello incida en el proceso Rol N° 542-2021 (Contencioso Administrativo), seguido ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

**Preceptos legales cuya aplicación se impugna**

El texto de los preceptos impugnados dispone lo siguiente:

**“Ley N° 20.285**

(...)

**Artículo 3°.-** *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.*

**Artículo 4°.-** *Las autoridades, cualquiera que sea la denominación con que las designen la Constitución y las leyes, y los funcionarios de la Administración del Estado, deberán dar estricto cumplimiento al principio de transparencia de la función pública.*

*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.

**Artículo 5°.-** *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.*

(...)

**Artículo 10.-** (...)

*El acceso a la información comprende el derecho de acceder a las informaciones contenidas en actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, así como a toda información elaborada con presupuesto público, cualquiera sea el formato o soporte en que se contenga, salvo las excepciones legales.*

**Artículo 11.-** *El derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado reconoce, entre otros, los siguientes principios:*

**a)** *Principio de la relevancia, conforme al cual se presume relevante toda información que posean los órganos de la Administración del Estado, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento.*

**b)** *Principio de la libertad de información, de acuerdo al que toda persona goza del derecho a acceder a la información que obre en poder de los órganos de la Administración del Estado, con las solas excepciones o limitaciones establecidas por leyes de quórum calificado.*

**c)** *Principio de apertura o transparencia, conforme al cual toda la información en poder de los órganos de la Administración del Estado se presume pública, a menos que esté sujeta a las excepciones señaladas.*

**d)** *Principio de máxima divulgación, de acuerdo al que los órganos de la Administración del Estado deben proporcionar información en los términos más amplios posibles, excluyendo sólo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales o legales.*

(...)

**Artículo 28.-** (...).

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

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

Explica que la controversia surgida tiene su origen en origen en la Solicitud Electrónica de Información Pública que ingresó a la Universidad de Chile el 12 de mayo de 2021, por la cual se requirió, anota la actora, lo siguiente: “1- **TODOS LOS INFORMES, ANÁLISIS, RESULTADOS U OTRA EXPRESIÓN EQUIVALENTE ASOCIADO AL** contrato suscrito por la Universidad con Iansa Alimentos S.A., de fecha 29 de enero de 2019, así como la Cesión efectuada por dicha entidad a LDA SpA, suscrita con fecha 2 de enero de 2020, y la Resolución Exenta (ADM) N°223 del Sr.



*Decano de la Facultad, de fecha 13 de mayo de 2020, aprobatoria de ambos instrumentos; 2- LOS ESTUDIOS HISTOPATOLÓGICOS REALIZADO EN ANIMALES QUE NO FUERON ENTREGADOS AL SAG POR SUPUESTA IMPOSIBILIDAD DE DETERMINAR TRAZABILIDAD; ANTECEDENTES DE LA DECISIÓN DE NO ENTREGAR ESTOS ESTUDIOS AL SAG; TODO SEGÚN CONSTA 7 EN EXPEDIENTES ACUMULADOS N° 201313568 Y 201313632 SEGUIDOS EN EL SERVICIO AGRÍCOLA GANADERO; 3- SE ME INFORME SI LOS CONTRATOS SINGULARIZADOS EN EL PARRAFO 1 PRECEDENTE SIGUEN VIGENTES; EN LA AFIRMATIVA EXHIBIR TODOS LOS ANTECEDENTES QUE REGULEN LA RELACIÓN JURÍDICA ENTRE LAS PARTES, COMO CONTRATOS, ANEXOS, CONVENIOS, MODIFICACIONES, OTRAS EXPRESIONES EQUIVALENTES”.*

Explica que el 10 de junio de 2021, la Unidad de Transparencia de la Universidad de Chile respondió al solicitante, desestimando la entrega de la información requerida en virtud de que la información no es pública y de las causales establecidas en el artículo 21 N°1 y N° 2 de la Ley N°20.285, por cuanto su publicidad, comunicación o conocimiento afectaría el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido y derechos de terceros, constando la oposición de estos a la divulgación de aquella. Añade que, por ello, el 17 de junio de 2021, el requirente de información dedujo amparo a su derecho de acceso a la información en contra de la Universidad de Chile, el que fue comunicado en julio de 2021.

En agosto de 2021 el Consejo para la Transparencia acogió parcialmente el amparo, ordenando entregar al requirente *“la información referida a los informes solicitados, debiendo tarjar previamente, aquellos datos personales de contexto que pudieran estar incorporados en la documentación que se entregue, como, por ejemplo, número de cédula de identidad, domicilio particular, estado civil, teléfono, correo electrónico particular, entre otros”.*

La Universidad de Chile dedujo reclamación en contra de esta decisión, al vulnerarse los artículos 3°, 4°, 5°, 10°, 11 letras a), b), c) y d), 20, 21 numerales 1 y 2 y 28 de la Ley N°20.285; y, en el artículo 8° de la Constitución, adoleciendo las siguientes ilegalidades, según argumentó: *“1. La Decisión reclamada ordena la entrega de información que no es pública. 2. La Decisión reclamada ordena la entrega de información que afecta los derechos de terceros. 3. La Decisión reclamada afecta el funcionamiento de la Universidad de Chile.”*

Explica la actora que, considerando la naturaleza confidencial de estos informes, fuera de provocar la afectación de derechos comerciales de terceros, imposibilitará seguir cumpliendo adecuadamente las señaladas funciones universitarias, conllevando un detrimento en su desarrollo como prestador de servicios especializados de la Universidad de Chile y afectando gravemente su confiabilidad y prestigio institucional, al impedir asegurar la confidencialidad a futuras contrapartes.

Desarrolla que las condiciones de acreditación como laboratorio de ensayos que otorga el Instituto Nacional de Normalización (INN), suponen que los resultados de los análisis a solicitud de particulares deben ser confidenciales. De no cumplir con esta obligación, el laboratorio de la Facultad de Ciencias Veterinarias y Pecuarias arriesga la pérdida de la acreditación ISO 17025 otorgada por el INN. En tal sentido, al acceder a la entrega de la información también se verá afectado el funcionamiento de la propia Universidad, por cuanto, más allá del innegable prestigio académico y científico de la Institución, la eventual publicidad de los productos generados por



contratación de sus servicios desincentivaré el requerimiento de servicios, lo cual provocará una disminución en el patrimonio de la Universidad de Chile.

Declarada admisible la reclamación, el Consejo para la Transparencia evacuó descargos y señaló que el amparo se acogió parcialmente porque el Consejo estimó que no se configuran las causales del artículo 21 N° 1 y N° 2 de la Ley 20.285, pues no se lograron acreditar, agregando que la entrega de los informes solicitados, pues la publicidad de estos antecedentes no afecta el debido cumplimiento de las funciones de la Universidad de Chile ni implica una afectación a los derechos económicos y comerciales de LDA SpA. Para sustentar tal posición, hace referencia a jurisprudencia judicial y administrativa, reiterando que se debe acreditar una real y efectiva afectación de los bienes jurídicos que se protegen, situación que, según su postura, no se logró.

En diciembre de 2021, añade que el requirente de información y tercero interesado, evacuó sus descargos y observaciones, solicitando el rechazo de la reclamación de ilegalidad de la Universidad de Chile, alegando que la solicitud de información la efectúa personalmente y a petición de su mandante el Colegio Médico Veterinario de Chile A.G (COLMEVET), pues estos antecedentes resultan ser de relevancia pública, toda vez que – en su criterio - ocurrió una cadena de sucesos asociados a los alimentos para animales certificados por la Universidad de Chile, que tuvo como resultado la muerte masiva y enfermedad de perros y gatos.

**Para fundar el conflicto constitucional**, comienza analizando el régimen constitucional, legal y administrativo de la Universidad de Chile. Explica que es una Institución de Educación Superior de carácter estatal, funcionalmente descentralizada y con plena autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, según lo señala su Estatuto Orgánico, cuyo actual texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el D.F.L N°3, de 2006, del Ministerio de Educación.

La Contraloría General de la República ha señalado que las universidades estatales son servicios públicos que integran la administración descentralizada del Estado, plenamente afectas a la Ley N°18.575, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue aprobado mediante el D.F.L N°1, de 2000, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Explica que la Universidad de Chile fue creada no solo para cumplir funciones administrativas típicas, pues principalmente satisface necesidades específicas ejerciendo un servicio dedicado a la enseñanza superior, investigación, creación y extensión en las ciencias, las humanidades, las artes y las técnicas, todo en beneficio y utilidad del país en el contexto universal de la cultura.

Analiza la autonomía de las Universidades Estatales en sus diversos ámbitos, que también ha sido reconocida por la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional. La Universidad de Chile desconcentra parte importante de sus atribuciones en unidades académicas y otros organismos que dependen administrativamente del Nivel Central.

El legislador tuvo en especial consideración que la Administración del Estado es un complejo orgánico, que se encuentra investido de potestades públicas para el logro de los fines que son también públicos y que su actuación formalizada no solo se realiza mediante la emisión de actos unilaterales (reglamentos y actos administrativos en general), sino también a través de acciones concertadas con otros sujetos de



derecho, puesto que, al igual que los privados, celebra habitualmente convenios o contratos.

En otro sentido, se consagra la naturaleza especialmente compleja de las Universidades Estatales, por cuanto, no sólo cumplen funciones de docencia e investigación propias de un servicio público educacional sino que son simultáneamente proveedores y oferentes de bienes y servicios al Estado y a particulares.

En dicho marco analiza las contravenciones concretas a la Constitución. Indica que los preceptos de la Ley N° 20.285 impugnados, en su aplicación práctica al caso concreto, contravienen los artículos 6°, 7°, 8° y 19° numerales 2 y 3 de la Carta Fundamental.

Explica que la Carta Fundamental establece que las actuaciones de los órganos públicos deben ajustar su actuación a lo dispuesto en los artículos 6° y 7°. Ambos preceptos establecen los principios fundamentales de supremacía constitucional y juridicidad. La aplicación exorbitante de los preceptos de la Ley N° 20.285 impugnados extiende el ámbito de la publicidad constitucional a objetos distintos, añade la requirente, lo que implica alterar la definición constitucional de información pública a toda la información que esté en poder de la administración, sea elaborada con presupuesto público y presumiendo una serie de supuestos, que se traducen en la obligación del órgano requerido de acceder a todas las solicitudes de transparencia.

Lo anterior implica que la aplicación de la Ley N° 20.285 modifica la Constitución, infringiendo los principios de juridicidad y supremacía constitucional, pues suponen la modificación de la norma fundamental vía ley y se vulnera el ámbito de competencia que se consagra respecto al Consejo para la Transparencia y a la Universidad de Chile. La aplicación que hace la requerida de las normas legales impugnadas —aplicación que puede ser asumida por la Corte de Apelaciones de Santiago— supone asumir competencia en materias que no le han sido expresamente conferidas, al conferir un determinado sentido y alcance a la norma constitucional respecto a qué debe entenderse por información pública y cómo se afectan o no los bienes jurídicos resguardados por el artículo 8°, inciso segundo, asumiendo las atribuciones del legislador, único encargado de interpretar el texto constitucional.

Agrega que el artículo 8°, inciso segundo, de la Constitución, se contraviene en tanto los preceptos impugnados desnaturalizan el concepto de información pública, imponiendo la entrega de antecedentes que no constituyen actos administrativos de la Universidad de Chile, ni sus fundamentos o los procedimientos que utilicen. El alcance del texto constitucional es preciso y acotado: actos y resoluciones, sus fundamentos y los procedimientos que les sirven de antecedente. La propia norma fija un límite que delimita el objeto del principio de publicidad.

En este sentido, la Constitución particulariza y circunscribe su ámbito de aplicación en la materia y, por tanto, no cabe extender o expandir legalmente sus alcances a otros objetos, expresados genéricamente en la voz “información”, concepto no utilizado por el texto constitucional.

Precisa la requirente que existen antecedentes fehacientes en la historia fidedigna de la Ley N° 20.285 para afirmar que el propósito del legislador no fue ampliar el principio de transparencia más allá de los términos constitucionales ni innovar en lo dispuesto en la Ley N° 19.880. No es posible que la ley pueda ampliar la





extensión y alcances de la publicidad que está constitucionalmente acotada, como ocurre en la especie.

A su turno, explica que el artículo 28, inciso segundo, del anotado cuerpo legal, establece indirectamente la primacía del principio de transparencia de la función pública por sobre el aseguramiento y protección del debido cumplimiento de las funciones de los órganos de la Administración del Estado.

Lo anterior por cuanto, al verse enfrentados ambos bienes jurídicos ante el Consejo para la Transparencia, éste resolverá en consonancia a sus principios institucionales y tenderá a privilegiar la entrega de información y la expansión de “lo público”, resolviendo por vía administrativa y en única instancia.

La asimetría es una consecuencia antijurídica del artículo 28, inciso segundo, de la Ley N°20.285, en tanto aplicar dicha preceptiva a la gestión pendiente significará impedir la impugnación judicial de una resolución del Consejo para la Transparencia, únicamente porque el órgano requerido procura evitar afectaciones al debido cumplimiento de sus funciones, circunstancia que resulta contraria al rango constitucional de la protección a este bien jurídico y, por ende, a la supremacía de la Carta Fundamental en nuestro ordenamiento jurídico.

Refiere que el Consejo para la Transparencia no sólo emplea la prohibición dispuesta en el artículo 28, inciso segundo, de la Ley N°20.285 como forma de negar legitimación activa a la Universidad de Chile para impugnar judicialmente resoluciones que desestimen la existencia de afectación al debido cumplimiento de las funciones del servicio, sino que también consigue impedir a la Corte de Apelaciones conocer sobre cualquier otra ilegalidad, entendiendo que la invocación de otras causales de reserva o infracciones legales se ha efectuado únicamente como subterfugio para elevar a conocimiento de tribunales reclamaciones inadmisibles.

Luego, desarrolla infracciones al artículo 19, numerales 2° y 3°, de la Constitución, que garantizan la igualdad ante la ley y la igual protección de los derechos, al establecer una discriminación arbitraria respecto al ejercicio de la acción de la reclamación, impidiendo recurrir ante tribunales una resolución de la requerida-única instancia de revisión- fundada en la causal del artículo 21 N°1 de la Ley N°20.285.

La igualdad cautelada por la norma fundamental no es absoluta, sino que mandata que se haga una distinción razonable y objetiva entre aquellos que no se encuentran en la misma situación, por tanto, el estándar a observar será la razonabilidad y la proporcionalidad.

La Constitución no sólo ordena una igualdad de trato formal proscribiendo toda discriminación arbitraria, sino que también se manifiesta mediante la aplicación del derecho a la igualdad como diferenciación.

Explica que el artículo 28, inciso segundo, significa una primera y clara discriminación entre los sujetos con legitimación activa para reclamar, pues mientras quien solicita información puede impugnar judicialmente las decisiones del Consejo para la Transparencia ante todo evento, el órgano requerido se encuentra limitado en ese aspecto, pues sus reclamaciones de ilegalidad nunca pueden tener intención de proteger el debido cumplimiento de sus propias funciones (aun cuando su deber constitucional y legal consiste, primordialmente, en satisfacerlas) ante resoluciones que hayan resuelto la entrega de información.



Al establecer la limitación en cuestión, la aplicación de la norma impugnada produce una discriminación injustificada y arbitraria en contra de los órganos de la Administración del Estado, en circunstancias que justamente éstos procuran asegurar y satisfacer su objeto primordial, que es el debido cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico les ha encomendado.

### **Tramitación**

El requerimiento fue acogido a trámite por la Segunda Sala, a fojas 156, con fecha 29 de marzo de 2022, confiriéndose traslado para el análisis de admisibilidad. Fue declarado admisible a fojas 252, por resolución de 21 de abril del mismo año, otorgándose traslados de fondo.

**A fojas 260, en presentación de 11 de mayo de 2022, evacúa traslado el Consejo para la Transparencia, solicitando el rechazo del requerimiento.**

Luego de explicar los principales hitos procesales de la gestión pendiente invocada por la actora, señala que los artículos impugnados se ajustan a la Constitución Política, ya que ésta, al consagrar en su artículo 8° una directriz de publicidad, junto con el derecho fundamental de acceso a la información dispuesto en el artículo 19 N° 12 de la Carta Fundamental y en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece una base a partir de la cual el legislador debe desarrollarlos, lo que efectivamente ocurre con la Ley N° 20.285.

En el requerimiento de inaplicabilidad no existe discusión en torno a que el inciso segundo del artículo 8° de la Carta Fundamental consagra un “principio de publicidad”, de modo que ello es una convención normativa pacífica de la causa que no queda sujeta a la consideración y resolución de este tribunal. Añade que es la misma actora la que reconoce que el inciso segundo del artículo 8° de la Constitución, contiene un principio de publicidad y no solo una mera regla, cuestionando, entonces, el alcance del citado principio, producto de la aplicación de las normas legales impugnadas. Al sostener lo antes señalado, implícitamente está reconociendo que, aunque la Constitución no utilice expresamente la voz “principio”, ni la palabra “publicidad”, el contenido de dicha norma constitucional corresponde al de un principio de publicidad.

Explica que, aunque la Constitución no hable de “información”, ello no quiere decir que, en conformidad al actual marco constitucional no exista tal principio, ni que tampoco se limite su contenido a “actos” o “resoluciones”, o que implique una restricción o limitación a la libertad de configuración normativa del legislador en materia de publicidad y acceso a la información.

Por lo tanto, añade la requerida, si ambas partes en el caso *sub lite*, están de acuerdo en que existe un principio constitucional de publicidad, inmerso en el inciso segundo del artículo 8° de la Constitución, el alcance de tal principio necesariamente debe ser amplio, pues dicho mandato exige máxima publicidad, a fin de dar eficacia a la disposición constitucional que lo consagra, y que integra las Bases de la Institucionalidad, entendiendo éstas como el conjunto de principios y normas que sirven de soporte o cimiento conforme al cual se organiza la sociedad, cuyos preceptos y mandatos son obligatorios en virtud del principio de fuerza obligatoria de la Constitución, contenido en el inciso segundo del artículo 6° de la Carta Fundamental.



Explica que la Corte Suprema también está conteste en entender que en el inciso segundo del artículo 8° de la Carta Fundamental se encuentra contenido un principio de publicidad y así lo señaló en varias de sus sentencias. No señala que "sólo" sean públicos los actos y resoluciones de los Órganos del Estado. El concepto de acto que emplea el constituyente no puede ser entendido únicamente como sinónimo de acto administrativo.

Refiere que en ninguna parte del artículo 8° de la Constitución se establece que sólo sea público aquello que se menciona en la norma, y que el derecho fundamental de acceso a la información se restrinja sólo a los actos y resoluciones de los órganos del Estado en los términos definidos en el artículo 3° de la Ley N° 19.880.

La Carta Fundamental no establece que solo los actos administrativos formales o terminales sean objeto del derecho de acceso a la información, ni que únicamente los procedimientos administrativos formales, sean susceptibles de derecho de acceso a la información, pues no establece un catálogo taxativo de información pública, sino que utiliza las expresiones actos, resoluciones, sus fundamentos y los procedimientos que utilicen los órganos del Estado, sin reconducirlos expresamente a los actos y resoluciones o procedimientos definidos en la Ley N° 19.880.

Añade que la causal de reserva del debido cumplimiento de las funciones del órgano se encuentra recogido en el artículo 8°, inciso segundo, de la Constitución, y en ese contexto, el Consejo tiene el deber constitucional y legal de rechazar los amparos en los que se configure una afectación a dicho bien jurídico. Luego, explica, si la referida afectación no se acredita, se ha de acoger el amparo, procediendo a ordenar la entrega de los antecedentes requeridos.

El hecho que la causal de reserva no pueda ser objeto de reclamo de ilegalidad, exige en consecuencia a los órganos de la Administración desplegar sus máximos esfuerzos probatorios y argumentativos durante el procedimiento de acceso, regulado por la Ley N° 20.285, para acreditar su concurrencia en los casos concretos, lo cual en el caso de marras no se ha producido.

Explica que la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos consagrado en el artículo 19 N° 2 de la Carta Fundamental no asegura siempre y en todos los procedimientos legales, el derecho al recurso de un modo amplio o ilimitado, por cuanto corresponde al legislador establecerlo de conformidad con el mandato constitucional del artículo 19 N° 3 de la Constitución.

El derecho a la igualdad no es de carácter absoluto, razón por la cual no prohíbe que se efectúen distinciones entre personas o grupos de personas que no se encuentran bajo las mismas circunstancias, por ello es por lo que el inciso segundo del N° 2 del artículo 19, lo que prohíbe es la existencia de diferencias arbitrarias.

Agrega que los Órganos de la Administración no siempre deben tener exactamente los mismos derechos procesales que los particulares dentro de determinado proceso judicial, ya que, por antonomasia, dichos derechos serán diferentes a los de los privados, considerando la distinta posición que ocupan las partes en el proceso y de la asimetría de poderes reglados, competencias y facultades de las que están dotados los órganos del Estado versus los derechos y deberes de los particulares

La restricción establecida en el inciso segundo del artículo 28 de la Ley N° 20.285 para los Órganos de la Administración del Estado es necesaria para el





adecuado funcionamiento del derecho de acceso a la información pública y la vigencia efectiva del principio de transparencia de la función pública.

La Constitución y la anotada ley, asientan la idea de que todas las disposiciones jurídicas deben entenderse en el sentido que el secreto o reserva es una excepción y por ello deben interpretarse de manera restringida, facilitando siempre el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Refiere que el propósito de la disposición es limitar la utilización de parte de los Órganos de la Administración del Estado de una causal de secreto o reserva de resoluciones y antecedentes, que impide el acceso a la información por parte de los ciudadanos, la cual se basa única y exclusivamente en el criterio discrecional del sujeto pasivo instado a exhibir cierta información, a diferencia de las demás causales del mismo artículo 21 (numerales 2 a 5), que no dependen de la mera subjetividad del órgano requerido de información.

Lo anterior, explica, justifica que la norma discrimine lícitamente, de manera fundada en un criterio objetivo y razonable, entre los órganos de la Administración del Estado y los particulares para recurrir de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones, pues el particular no fue quien estimó que la entrega de información afectaba el cumplimiento de las funciones, por lo que en caso de que el Consejo para la Transparencia acoja la causal de secreto o reserva invocada, la persona tendrá derecho para que sea la Corte de Apelaciones quien decida si es procedente la invocación de tal causal.

El propósito de la norma del inciso segundo del artículo 28 de la Ley de Transparencia es limitar el uso por parte de los órganos de la Administración del Estado de una causal de secreto o reserva, estableciendo un sistema de desincentivo a su invocación. Y es que la causal en cuestión es la única de las cinco contenidas en la ley directamente ligada al propio sujeto pasivo de la obligación, de modo que con ello se previene su uso indiscriminado

La limitación busca restaurar el equilibrio entre las partes, esto es, entre el solicitante de información y el órgano requerido, en el sentido de que el órgano de la Administración del Estado tiene el poder absoluto de calificar la concurrencia de la causal de reserva del N° 1 del artículo 21, frente al solicitante de información, que desconoce las funciones del órgano requerido, los recursos humanos, financieros y técnicos con los que éste cuenta, y por ende, las condiciones de funcionamiento del órgano.

La restricción respecto de los Órganos de la Administración, en este caso a la Universidad de Chile, para reclamar de ilegalidad sobre la base del N° 1 del artículo 21, no es arbitraria, sino que razonable, pues se encuentra fundamentada en que siendo el propio Órgano el que puede negar la entrega de la información aduciendo eventuales perturbaciones a su normal funcionamiento, resulta evidente el peligro de su empleo indiscriminado en caso de no existir limitaciones reales y efectivas para su aplicación.

Indica que el uso excesivo de dicha causal de reserva transformaría esta obligación de satisfacer el derecho fundamental de acceso a la información pública en una obligación meramente potestativa, esto es, aquéllas cuyo cumplimiento dependen de la mera voluntad de su deudor o sujeto pasivo, tal como ocurrió con la Universidad de Chile, al negar de un modo improcedente la entrega de las pruebas PSU.

El legislador cuenta con discrecionalidad para establecer procedimientos en única o en doble instancia o para limitar el ejercicio de determinados recursos, de



acuerdo a la naturaleza del conflicto que pretenda regular, sin que ello importe una transgresión al art. 19 N°s ° 2 y 3 de la Constitución Política.

Argumenta que si se llegara a acoger la inaplicabilidad del inciso segundo del artículo 28 de la Ley N° 20.285, la sentencia que así lo declare, en lugar de solo suprimir la aplicación de la norma o sustraerla de conocimiento del juez de fondo, tendría un efecto “aditivo”, pues estaría introduciendo un derecho a reclamar allí donde el legislador lo restringió, es decir, estaría “creando” un derecho a reclamar de ilegalidad en virtud de la causal del N° 1 del artículo 21 de dicha ley, para el Órgano de la Administración, que el procedimiento de reclamación establecido por el legislador en la ley, en conformidad al artículo 19 N° 3 de la Carta Fundamental, no lo contempla.

A fojas 395, en resolución de 17 de mayo de 2022, se trajeron los autos en relación.

### **Vista de la causa y acuerdo**

En Sesión de Pleno de 27 de julio de 2022 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación y los alegatos del abogado Luis Guajardo Guerrero, por la parte requirente, y del abogado Felipe Orrego Ramírez, por el Consejo para la Transparencia, adoptándose acuerdo con igual fecha según certificación del relator.

### **Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.-** Que el presente requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad ha sido interpuesto en representación de la Universidad de Chile en el marco de un reclamo de ilegalidad interpuesto en contra de la decisión del Consejo para la Transparencia (CPLT) con ocasión de la dictación de la Decisión de Amparo pronunciada en caso Rol C4572-21, de 12 de octubre de 2021, oportunidad en que el mencionado organismo acogió parcialmente el amparo deducido por el solicitante de información y ordenó a la Universidad entregar la información solicitada por éste en los términos expuestos en la parte expositiva.

**SEGUNDO.-** Que conforme expone la Casa de Estudios, la controversia de la especie tiene su origen en la Solicitud Electrónica de Información Pública que el solicitante ingresó a la Universidad con fecha 12 de mayo de 2021, por la cual requirió información que, en su concepto, es pública y que está en poder de la Universidad, en los siguientes términos:

*“1- TODOS LOS INFORMES, ANÁLISIS, RESULTADOS U OTRA EXPRESIÓN EQUIVALENTE ASOCIADO AL contrato suscrito por la Universidad con Iansa Alimentos S.A., de fecha 29 de enero de 2019, así como la Cesión efectuada por dicha entidad a LDA SpA, suscrita con fecha 2 de enero de 2020, y la Resolución Exenta (ADM) N°223 del Sr. Decano de la Facultad, de fecha 13 de mayo de 2020, aprobatoria de ambos instrumentos;*

*2- LOS ESTUDIOS HISTOPATOLÓGICOS REALIZADO EN ANIMALES QUE NO FUERON ENTREGADOS AL SAG POR SUPUESTA IMPOSIBILIDAD DE DETERMINAR TRAZABILIDAD; ANTECEDENTES DE LA DECISIÓN DE NO ENTREGAR ESTOS ESTUDIOS AL SAG; TODO SEGÚN CONSTA 7 EN*



*EXPEDIENTES ACUMULADOS N° 201313568 Y 201313632 SEGUIDOS EN EL SERVICIO AGRÍCOLA GANADERO;*

*3- SE ME INFORME SI LOS CONTRATOS SINGULARIZADOS EN EL PARRAFO 1 PRECEDENTE SIGUEN VIGENTES; EN LA AFIRMATIVA EXHIBIR TODOS LOS ANTECEDENTES QUE REGULEN LA RELACIÓN JURÍDICA ENTRE LAS PARTES, COMO CONTRATOS, ANEXOS, CONVENIOS, MODIFICACIONES, OTRAS EXPRESIONES EQUIVALENTES”.*

**TERCERO.-** Que, en el contexto descrito, la Casa de Estudios cuestiona la aplicación de las normas cuya inaplicabilidad solicita por estimar que en el caso concreto se verifica una infracción constitucional que incide de manera central en el artículo 8° inciso segundo constitucional y a partir de ello se deriva una transgresión de los artículos 6, 7 y 19 numerales 2 y 3 de la misma Carta Fundamental.

**CUARTO.-** Que, de los antecedentes tenidos a la vista, es posible advertir que la decisión del Consejo para la Transparencia tuvo como fundamentos, además de las cuestiones de hecho, las normas de la Ley N° 20.285, las disposiciones del reglamento del artículo primero de la ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública, las normas de la Ley N° 19.880 y de la Ley N° 18.575, tal como se explicita en la misma resolución estimatoria del amparo antes indicado. Y lo hace a partir de una interpretación particular que realiza el señalado organismo respecto a la relación de dichas disposiciones con las normas de la Constitución y en particular con el artículo 8° inciso segundo de esta.

**QUINTO.-** Que en relación a la controversia expuesta en el presente requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad resulta pertinente indicar que la cuestión debatida en esta oportunidad, y lo relativo al alcance del principio de publicidad contenido en el artículo 8° de la Carta Fundamental frente a las normas de la Ley N° 20.285, no constituye una cuestión novedosa o carente de pronunciamientos previos por parte de este Tribunal Constitucional. Muy por el contrario, numerosas han sido las oportunidades en que se han dictado sentencias que discurren sobre esta problemática, con argumentos que evidencian una sólida jurisprudencia constitucional, aspectos que no pueden dejar de ser considerados en el presente pronunciamiento, sin perjuicio de las referencias a cuestiones inherentes al análisis del caso concreto que subyace al requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad.

**SEXTO.-** Que tal como se indicó, encontramos diversos antecedentes jurisprudenciales que han desarrollado el conflicto existente entre de los preceptos legales de la Ley de Acceso a la Información Pública y las garantías constitucionales. En este sentido, sin duda que el elemento central de tales pronunciamientos se relaciona con el alcance que se le puede dar a la regulación contenida en el artículo 8° inciso segundo de la Constitución, disposición que constituye el marco delimitador de la publicidad de los actos públicos en nuestro ordenamiento jurídico. En efecto, tal como ha señalado esta Magistratura, esta norma constitucional “*no hace público todo lo que el Estado tenga o posea, sino sólo “los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y procedimientos que utilicen”* (entre otras, STC Rol N° 2907, c. 25°; STC Rol N° 3111, c. 21°; STC Rol N° 3974, c. 11°; STC Rol N° 8118 c. 11°). A partir de ello se ha señalado que, “*son públicos sólo ciertos aspectos de la actuación administrativa: los actos y resoluciones, sus fundamentos y los procedimientos que utilicen”* (STC Rol N° 2982 c. 26).



**SÉPTIMO.-** Que lo anteriormente reseñado, fluye directamente de la norma constitucional en comento, cuestión que ha sido recogida por esta Magistratura al indicar que el artículo 8° constitucional no establece el principio de transparencia (STC Rol N° 1990), añadiendo que la Constitución no consagra un derecho de acceso a la información de un modo expreso (STC Rol N° 634), todo ello unido al hecho de que la Constitución no habla de información (STC roles N° 2246, N° 2153 y N° 2379). Como se aprecia, el reconocimiento que hace el artículo 8° inciso segundo a la publicidad queda circunscrita “*a los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen*”, siendo estos los verdaderos límites que deben ser reconocidos y respetados por la regulación normativa de la materia.

**OCTAVO.-** Que, dicho lo anterior, cabe expresar que respecto a las normas de los artículos 5°; 10 inciso segundo y 11, en sus literales a), b), c) y d) todos de la ley N° 20.285, en su aplicación al caso concreto, son normas que resultan atentatorias al artículo 8° inciso segundo de la Carta Fundamental en cuanto exceden sus límites y llevan el acceso a la información a aspectos que no fueron considerados en la formulación de la norma constitucional sin que exista un fundamento de raíz constitucional que justifique el grado de amplitud al acceso a la información que deriva de la aplicación de estos preceptos legales en la especie.

**NOVENO.-** Que junto a lo anterior, se puede indicar como refuerzo de la precedente aseveración que si el artículo 8° constitucional hubiera querido hacer pública toda la información que produzca o esté en poder de la Administración, no hubiera utilizado las expresiones “acto”, “resolución”, “fundamentos” y “procedimientos”. Se ha entendido que el uso de estas expresiones fue para enumerar aquello que específicamente se quería hacer público. El carácter taxativo se refleja en la forma clásica de listar que tienen las normas. El inciso segundo del artículo 8° de la Constitución comienza señalando: “son públicos” (entre otras, STC Rol N° 2907, c. 38°; STC Rol 3111N° 34°; STC Rol N° 3974, 23°; STC Rol N° 4986, c. 25°; STC Rol N° 5950, c. 25°; STC Rol N° 7425, c. 24°). Por ende, cualquier norma legal que pretenda exceder este marco delimitador de la información que tiene carácter de pública está desconociendo el marco constitucional, tal como ocurre en la especie con los artículos 5°; 10 inciso segundo y 11, en sus literales a), b), c) y d), todos de la ley N° 20.285.

**DÉCIMO.-** Que, por tanto, cuando el artículo 5° de la Ley N° 20.285 califica de pública la información elaborada con presupuesto público, así como “*toda otra información que obre en poder de los órganos de la Administración*” al margen de su “formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento”, cuando el artículo 10 en su inciso segundo reitera igual criterio o cuando el artículo 11 en su letra a) define un principio de relevancia que le permite presumir como relevante toda información que posean los órganos de la Administración del Estado, o bien cuando en su literal b) define un principio de libertad de información, cuando la letra c) del mismo artículo en virtud del principio de apertura o transparencia establece una presunción de publicidad respecto de “*toda la información en poder de la Administración del Estado*”, o en la letra d) se contempla un principio de “*máxima divulgación*” que propende a que la información que proporcionen los órganos de la Administración pública se entregue “*en los términos más amplios posibles*”, se produce una concatenación de normas legales que en su aplicación al caso concreto,



generan el efecto de permitir vulnerar el marco constitucional contenido en el artículo 8° inciso segundo, justificando en este caso concreto, la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad.

**UNDÉCIMO.-** Que lo antes indicado queda expuesto al analizar la decisión adoptada por el Consejo para la Transparencia en el amparo de la especie, oportunidad en que el organismo público hace aplicación de estos preceptos legales para arribar a la decisión impugnada en sede judicial. Así, en su parte considerativa el indicado Consejo señala, a propósito de la negativa del tercero interesado, correspondiente en este caso a la empresa que fabrica y comercializa el alimento para perros, que si bien dicha empresa planteó que *“los documentos a cuya entrega se opone contienen sus propias fórmulas para la fabricación y comercialización de alimento para perro, las cuales no son de conocimiento del público, ni del mercado, indicando que esa información ha sido resguardada por LDA, quien nunca ha entregado dichos antecedentes al público en general; y que constituye una ventaja competitiva para la compañía que, de ser divulgada, beneficiaría injustificadamente a los competidores que accedan a esta, pues tendrían acceso a contenido que da cuenta de qué ingredientes -y en qué proporción- utiliza LDA para producir cada uno de sus productos”* (considerando 4), tales argumentos tendrían un carácter general, *“al no referirse a al contenido específico de los antecedentes a cuya entrega se opone y a la forma en la que su publicidad generaría una afectación presente o probable y con suficiente especificidad para justificar la reserva”*. Y para apoyar aquella esta apreciación discrecional (pues el grado de especificidad necesario lo determina el criterio del propio CPLT) el mismo organismo señala en el considerando 5 de su decisión que *“el hecho de tratarse de información de un tercero, como lo serían la empresa, tampoco conlleva, con su solo mérito, su secreto o reserva, pues fue puesta a disposición de un órgano de la Administración del Estado en el desarrollo de sus funciones y en el ejercicio de las facultades que el ordenamiento jurídico le entrega, tratándose de información que “obra en poder” de aquella, resultando procedente su entrega, de no configurarse causales de reserva o secreto, o, circunstancias de hecho que impidan su divulgación”*.

**DECIMOSEGUNDO.** - Que tal como se aprecia, le ha bastado al Consejo para la Transparencia hacer aplicación de las normas indicadas para poder sortear sin mayores complejidades y fundándose en su particular apreciación acerca del alcance de la información pública, los límites de la delimitación constitucional, a través de la decisión de la especie la que se evidencia como transgresora de los derechos de la requirente.

**DECIMOTERCERO.-** Que por su parte, en lo relativo a la solicitud de *“Todos los informes, análisis, resultados u otra expresión equivalente asociado al contrato suscrito por la universidad con Iansa Alimentos S.A., de fecha 29 de enero de 2019, así como la cesión efectuada por dicha entidad a lda spa, suscrita con fecha 2 de enero de 2020, y la resolución exenta (adm) N°223 del Sr. Decano de la facultad, de fecha 13 de mayo de 2020, aprobatoria de ambos instrumentos”*, nuevamente el Consejo, fundado en las normas reprochadas en la especie, puede efectuar una interpretación particular que va más allá de los límites del artículo 8° inciso segundo constitucional, sustentando su decisión en la supuesta falta de especificación acerca de la forma en que dichos antecedentes podrían afectar a la empresa, sin atender de modo alguno a la delimitación constitucional a que hemos hecho alusión y que es clara en cuanto a los antecedentes que pueden constituir información pública, no





encontrándose estos “*informes, análisis, resultados u otra expresión equivalente asociado al contrato...*” dentro de los presupuestos de dicha norma constitucional, produciendo en el caso específico un resultado contrario al texto fundamental.

**DECIMOCUARTO.-** Que por su parte, en lo relativo al artículo 28 inciso segundo, este en su aplicación al caso concreto también se muestra como atentatorio a la Carta Fundamental, en primer lugar al permitir una transgresión de los límites contemplados por el artículo 8° inciso segundo de la Constitución y que ya han sido analizados, unido lo anterior a una colisión con el numeral 3 del artículo 19 constitucional, al impedir a la requirente contar con una vía de impugnación respecto de lo resuelto por el Consejo para la Transparencia teniendo como fundamento para ello, la causal de reserva esgrimida, cuestión que no resulta razonable atendido que tal como ha señalado esta Magistratura, la causal del numeral 1 del artículo 21 de la Ley N° 20.285, que se vincula con la afectación del debido cumplimiento de las funciones de los órganos de la Administración del Estado es una causal constitucional de reserva o publicidad, que tiene su fundamento en la misma norma constitucional del artículo 8° cuando señala a propósito de estas que “*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*”, de manera que tal como se desprende del tenor literal de la norma en comento, la causal esgrimida en la especie por la requirente está establecida en términos equivalentes a las restantes, pues la norma constitucional no jerarquiza ni contiene elemento alguno que permita sostener que aquella es menos importante o de menor valor que las demás señaladas en el texto constitucional, de modo que no se justifica la restricción a la posibilidad de reclamar judicialmente.

**DECIMOQUINTO.-** Que, a lo anterior, cabe agregar que tampoco resulta aplicable en la especie aquel argumento referido a la falta de titularidad de una persona jurídica para alegar como infringida la garantía del artículo 19 N° 3, desde que el interés que pretende ser defendido ante los tribunales de justicia no se reduce a un interés particular de la Casa de Estudios, sino que alcanza al interés de los terceros que pueden verse afectados toda vez que las condiciones de la acreditación como laboratorio de ensayos que otorga el Instituto Nacional de Normalización (INN), suponen que los resultados de los análisis a solicitud de particulares deben ser confidenciales, lo que no es objeto de protección con la decisión de la especie.

**DECIMOSEXTO. -** Que finalmente, en relación a los artículos 3 y 4 de la Ley N° 20.285, el tenor de los mismos es el siguiente:

*“Artículo 3°.- 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.”*

*“Artículo 4°.- Las autoridades, cualquiera que sea la denominación con que las designen la Constitución y las leyes, y los funcionarios de la Administración del Estado, deberán dar estricto cumplimiento al principio de transparencia de la función pública.*

*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.”*



**DECIMOSEPTIMO.-** Que respecto a ambos preceptos legales, podemos señalar que estos sin duda se relacionan con uno de los principios que informan el accionar de los órganos de la Administración del Estado, tal como se desprende del texto de la Ley N° 18.575, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado y, en tal sentido, pudiera parecer que no son cuestionables en su constitucionalidad, pues simplemente refuerzan una directriz que es propia de las actuaciones de los órganos públicos, según se desprende del artículo 3° del cuerpo legal indicado. El problema se origina por cuanto de la revisión de los antecedentes del caso concreto sometido a análisis de esta Magistratura, es posible apreciar que la aplicación de estos preceptos legales en conjunto con las restantes disposiciones de la Ley N° 20.285, permite que se produzca el resultado de traspasar los límites del ya indicado artículo 8° inciso segundo de la Constitución.

**DECIMOCTAVO.** - Que sobre este punto resulta relevante considerar que aun cuando estas normas se encuentran en concordancia con lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley N° 18.575, ese mismo cuerpo legal es claro al señalar en su artículo 2° que “Los órganos de la Administración del Estado someterán su acción a la Constitución y a las leyes”, mandato que nos reconduce al artículo 8° de la Constitución y su delimitación acerca de que debe ser entendido como público. En tal sentido, cuando la aplicación de dos preceptos legales -como son las normas de los artículos 3 y 4 de la Ley N° 20.285- no resulta concordante con el indicado mandato de respeto y observancia constitucional, y cuando la aplicación de esas normas en el caso concreto, reforzadas por las restantes disposiciones legales que se objetan en el presente requerimiento, provocan un fenómeno de desbordamiento de los límites fijados por la norma constitucional, entonces la aplicación de dichos preceptos legales se devela como inconstitucional para el caso específico y hacen pertinente su declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad.

**DECIMONOVENO.-** Que, por tanto, la aplicación al caso concreto de las normas reprochadas de la Ley N° 20.285, provocan un resultado que es contrario a la Constitución desde que al transgredirse los límites que la misma Carta Fundamental estableció en materia de publicidad e información, la decisión del caso concreto, al haberse fundado en dichos preceptos legales no resulta concordante con tal orden constitucional, aspecto que no puede ser soslayado por lo que estimamos que el presente requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad amerita una decisión estimatoria, tal como será declarado.

**VIGÉSIMO.-** Que por último, cabe indicar que tal como se ha expuesto en el presente razonamiento, el eje se ha centrado en la vulneración del artículo 8° inciso segundo de la Constitución, entendiéndose que las restantes afectaciones constitucionales que pudieran haberse producido en la especie son el resultado indefectible del quebrantamiento de los límites a la norma antedicha, de modo tal que establecida esta transgresión, resulta inoficioso extenderse en un análisis que junto con reiterar elementos que ya han sido recogidos por la jurisprudencia de esta Magistratura Constitucional, en nada alteran la opinión de estos jueces constitucionales.

**Y TENIENDO PRESENTE** lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y decimoprimer, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes



de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

**SE RESUELVE:**

- I. QUE SE **ACOGE** EL REQUERIMIENTO DE FOJAS 1, DECLARÁNDOSE LA INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 3°; 4°; 5°; 10, INCISO SEGUNDO; 11, LETRAS A), B), C) Y D); Y 28, INCISO SEGUNDO, DE LA LEY N° 20.285, EN EL PROCESO ROL N° 542-2021 (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO), SEGUIDO ANTE LA CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO. OFÍCIESE.
- II. QUE SE ALZA LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.

**DISIDENCIAS**

Las Ministras señoras **MARÍA PÍA SILVA GALLINATO** y **DANIELA MARZI MUÑOZ**, y la Suplente de Ministro señora **NATALIA MUÑOZ CHIU**, votaron por rechazar la impugnación a los artículos 3°; 4°; 5°; 10, inciso segundo; y 11, letras a), b), c) y d), de la Ley N° 20.285, considerando las razones que a continuación señalan:

**I. SOBRE LA GESTIÓN PENDIENTE Y EL CONFLICTO DE CONSTITUCIONALIDAD PLANTEADO.**

1°. La gestión judicial pendiente tiene su origen en la solicitud de información efectuada por Diego Gallegos Vallejos a la Universidad de Chile, que recayó en lo siguiente:

*“1- TODOS LOS INFORMES, ANÁLISIS, RESULTADOS U OTRA EXPRESIÓN EQUIVALENTE ASOCIADO AL contrato suscrito por la Universidad con Iansa Alimentos S.A., de fecha 29 de enero de 2019, así como la Cesión efectuada por dicha entidad a LDA SpA, suscrita con fecha 2 de enero de 2020, y la Resolución Exenta (ADM) N°223 del Sr. Decano de la Facultad, de fecha 13 de mayo de 2020, aprobatoria de ambos instrumentos;*

*2- LOS ESTUDIOS HISTOPATOLÓGICOS REALIZADO EN ANIMALES QUE NO FUERON ENTREGADOS AL SAG POR SUPUESTA IMPOSIBILIDAD DE DETERMINAR TRAZABILIDAD; ANTECEDENTES DE LA DECISIÓN DE NO ENTREGAR ESTOS ESTUDIOS AL SAG; TODO SEGÚN CONSTA EN EXPEDIENTES ACUMULADOS N° 201313568 Y 201313632 SEGUIDOS EN EL SERVICIO AGRÍCOLA GANADERO;*



**3- SE ME INFORME SI LOS CONTRATOS SINGULARIZADOS EN EL PARRAFO 1 PRECEDENTE SIGUEN VIGENTES; EN LA AFIRMATIVA EXHIBIR TODOS LOS ANTECEDENTES QUE REGULEN LA RELACIÓN JURÍDICA ENTRE LAS PARTES, COMO CONTRATOS, ANEXOS, CONVENIOS, MODIFICACIONES, OTRAS EXPRESIONES EQUIVALENTES”.**

Con fecha 10 de junio de 2021, la Universidad de Chile respondió al requerimiento denegando la entrega de la información recaída en los puntos N°s 1 y 2 de la solicitud, atendida la oposición de terceros, en este caso, de LDA SpA. Con respecto al punto N° 3, indicó que “el ‘contrato suscrito por la Universidad con Iansa Alimentos S.A., de fecha 29 de enero de 2019, así como la Cesión efectuada por dicha entidad a LDA SpA, suscrita con fecha 2 de enero de 2020’, expiró en el mes de enero del año en curso, no encontrándose vigente en la actualidad”.

Ante esta situación, la solicitante de información dedujo amparo a su derecho de acceso a la información ante el Consejo para la Transparencia.

**2°.** El Consejo para la Transparencia acogió parcialmente el amparo, ordenando a la Universidad de Chile:

“Entregar al reclamante la información referida a los informes solicitados, debiendo tarjar, previamente, aquellos datos personales de contexto que pudieran estar incorporados en la documentación que se entregue, como por ejemplo, número de cédula de identidad, domicilio particular, estado civil, teléfono, correo electrónico particular, entre otros, en aplicación de lo previsto en los artículos 2, letra f), y 4 de la ley N° 19.628, en aplicación del principio de divisibilidad consagrado en el artículo 11, letra e), de la Ley de Transparencia, y en cumplimiento de la atribución otorgada a este Consejo por el artículo 33, letra m), de la Ley de Transparencia. No obstante, en el evento que parte de ella no obre en poder del órgano, deberá comunicar dicha circunstancia a la reclamante y a este Consejo, indicando detalladamente las razones que lo justifiquen, en la etapa de cumplimiento de la presente decisión”.

Por otra parte, se rechazó el amparo respecto a la entrega de estudios histopatológicos por la inexistencia de dicha información.

**3°.** Con fecha 2 de noviembre de 2021, la Universidad de Chile dedujo ante la Iltma. Corte de Apelaciones de Santiago reclamo de ilegalidad en contra del CPLT, Rol 542-2021, el que se encuentra en tramitación.

**4°.** La universidad requirente cuestiona los artículos 3°, 4°, 5°, 10°, inciso segundo, 11 letras a), b), c) y d) y 28°, inciso segundo, de la Ley N° 20.285, que tienen el siguiente tenor, según se indica a continuación:

*“Artículo 3°.- 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.*

*Artículo 4°.- Las autoridades, cualquiera que sea la denominación con que las designen la Constitución y las leyes, y los funcionarios de la Administración del Estado, deberán dar estricto cumplimiento al principio de transparencia de la función pública.*

*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.

*Artículo 5°.- 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.*

*Artículo 10.- Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que establece esta ley.*

*El acceso a la información comprende el derecho de acceder a las informaciones contenidas en actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, así como a toda información elaborada con presupuesto público, cualquiera sea el formato o soporte en que se contenga, salvo las excepciones legales.*

*Artículo 11.- El derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado reconoce, entre otros, los siguientes principios:*

*a) Principio de la relevancia, conforme al cual se presume relevante toda información que posean los órganos de la Administración del Estado, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento.*

*b) Principio de la libertad de información, de acuerdo al que toda persona goza del derecho a acceder a la información que obre en poder de los órganos de la Administración del Estado, con las solas excepciones o limitaciones establecidas por leyes de quórum calificado.*

*c) Principio de apertura o transparencia, conforme al cual toda la información en poder de los órganos de la Administración del Estado se presume pública, a menos que esté sujeta a las excepciones señaladas.*

*d) Principio de máxima divulgación, de acuerdo al que los órganos de la Administración del Estado deben proporcionar información en los términos más amplios posibles, excluyendo sólo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales o legales.*

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

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

*El afectado también podrá reclamar de la resolución del Consejo ante la Corte de Apelaciones respectiva, cuando la causal invocada hubiere sido la oposición*





*oportunamente deducida por el titular de la información, de conformidad con el artículo 20.*

*El reclamo deberá interponerse en el plazo de quince días corridos, contado desde la notificación de la resolución reclamada, deberá contener los fundamentos de hecho y de derecho en que se apoya y las peticiones concretas que se formulan”.*

5°. La cuestión constitucional que cabe dilucidar por esta Magistratura recae, en esta primera parte, en la interpretación del artículo 8° de la Constitución, específicamente en cómo dicha interpretación resulta compatible con los artículos 3°, 4°, 5°, 10° y 11, letras a), b), c) y d), de la ley 20.285, impugnados.

## II. ALCANCE DEL INCISO 2° DEL ARTÍCULO 8 DE LA CONSTITUCIÓN

6°. Dos cuestiones han estado en el centro de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la publicidad de los actos de los órganos del Estado. Primero, si la Constitución consagra o no un principio de publicidad en su art. 8°. Y, segundo, el alcance del mismo y los límites de aquel.

7°. La noción de principio está en juego, puesto que, como ya se recordó y han sostenido las sentencias que han declarado inaplicables los preceptos que se cuestionan, el artículo 8° constitucional “tampoco establece, como lo hace el inciso primero respecto de la probidad, un principio de publicidad, ni que los órganos del Estado deban “dar estricto cumplimiento” a dicha publicidad. Ello no desmerece la relevancia del mandato, ni relaja su cumplimiento. Sin embargo, constituye un elemento de interpretación, frente a otras disposiciones constitucionales que sí establecen una consideración de esta naturaleza.” (STC Rol N° 1.990, c.19°).

8°. La ausencia de la voz “principio” en la Constitución no debería eludir que ello sea resorte de interpretación, como lo indica el propio Tribunal. Lo anterior resulta obvio, porque la Constitución denomina principio a pocas cuestiones: la probidad (artículo 8°, inciso primero, de la Constitución), los principios básicos del régimen democrático y constitucional (para la defensa del pluralismo político en el artículo 19, numeral 15° de la Constitución), los principios de carácter técnico y profesional en que se funda la carrera funcionaria en la Administración Pública (artículo 38 de la Constitución) y el principio del desarrollo territorial y armónico con que se debe organizar el gobierno y administración interior del Estado (artículo 115 de la Constitución), y nada más. Estos principios son los únicos que la Constitución indica en forma expresa, pero no es posible entender que sean los únicos que formen parte de nuestro ordenamiento.

9°. Sólo en la revisión de un cúmulo de sentencias es posible advertir que la jurisprudencia constitucional recurre permanentemente a los principios. Sólo a título ejemplar: al principio de separación de poderes (STC roles N°s 2865 y 2866 en el c.15°, 2868, c.6°, y 2805, c.19°); principio de igualdad ante la ley (STC roles N°s 2805, c.20°, y 2673, c.15°); principio de protección a la maternidad (STC Rol N° 2796, c.6°); principios del bien común y servicialidad del Estado (STC roles N°s 2693, c.7°, y 2793, c.19°); principio de legalidad (STC roles N°s 2671, c.17°, 2834, c.27°, 2694, c.14°, y 2722, c.14°); principio de legalidad del gasto (STC roles N°s 2868, c.14°, y 2744, c.6°); principio de independencia de la función parlamentaria (STC Rol N° 2868, c.7°); principio de igualdad (STC Rol N° 2694, c.3°); principio de certeza y seguridad jurídica (STC Rol N° 2694, c.18°); principio de autonomía financiera del Congreso



Nacional (STC Rol N° 2868); principios de culpabilidad penal, de tipicidad y de legalidad penal (STC Rol N° 2722); principio del debido proceso (STC Rol N° 2722, c.5°); principio del justo y racional procedimiento (STC Rol N° 2722, c.6°); principio de presunción de inocencia (STC Rol N° 2799, c.17°); principio de razonabilidad (STC Rol N° 2798, c.27°); principio de proporcionalidad (STC roles N°s 2671, c.23°, y 2798, c.27°); principio de juridicidad (STC Rol N° 2798, c.3°).

En este brevísimo racconto no hay referencias a los principios de dignidad humana, de libertad, de primacía de la persona humana, de igualdad de oportunidades, de participación o de integración social, por sólo indicar los referidos al artículo 1° de la Constitución. No haremos la distinción aquí entre valores (como igualdad, libertad o dignidad) y los principios, por cuanto desde el punto de vista normativo los valores operan como principios. En fin, interpretativamente no somos nada sin los principios, puesto que en ellos residen razones argumentativas que se hacen pesar en los casos concretos, sin importar que el constituyente o el legislador los denomine como tales.

**10°.** Resuelto interpretativamente el correcto uso del principio de publicidad, cabe verificar su alcance. Si un principio es tal, básicamente lo será para que su aplicación tenga el máximo alcance posible. *“Los principios son mandatos de optimización que están caracterizados por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas. El ámbito de las posibilidades jurídicas es determinado por los principios y reglas opuestos. En cambio, las reglas son normas que sólo pueden ser cumplidas o no (...) Toda norma es o bien una regla o un principio.”* [Robert Alexy (2002), *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 86-87]. Es por ello que un principio es una norma genérica, porque *“por un lado, exige la formulación de otras normas -que la “concreticen”, la “actualicen” o le den “ejecución”- sin las cuales no sería apta para resolver casos concretos; pero, b) por otro lado, puede actualizarse, ejecutarse o concretizarse en formas muy diferentes y alternativas”* (Riccardo Guastini (2010), *Teoría e ideología de la interpretación constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Unam, México, Ed. Trotta, p. 77).

**11°.** Ahora bien, el artículo 8° de la Constitución Política establece el principio de publicidad y, como tal, es el mínimo o parámetro a partir del cual se admite un desarrollo legal. La fuerza normativa del principio es esencialmente expansiva, por lo que sería un contrasentido afirmar que el artículo 8° establece un límite superior al desarrollo de la publicidad de los actos públicos. Tal como resolvió esta Magistratura en Sentencia Rol N° 1.051 (en materia de control preventivo de la Ley N° 20.285), el artículo 5° de esta ley es constitucional y no es una ley interpretativa de la Constitución como se pudo contrastar en el debate sostenido con la minoría de ese fallo.

Por lo tanto, el artículo 5° de la Ley N° 20.285 no determina el sentido y alcance del artículo 8° de la Constitución Política de la República, sino que es una norma legal que desarrolla el contenido constitucional de éste. En ese sentido, el artículo 8° de la Constitución Política de la República no señala que «son públicos [sólo] los actos y resoluciones de los órganos del Estado», por lo que es perfectamente posible que la ley amplíe la extensión de la publicidad. Tampoco sostiene la Constitución que son públicos “sus fundamentos” “incorporados en el expediente administrativo respectivo”, con lo cual administrativiza la modalidad de los fundamentos y reduce los cimientos del acto público a aquello que estaría dispuesto a formalizar la autoridad. ¿Dónde se vierten esos fundamentos que es necesario



explicitar que sean públicos? Hoy, hay muchos formatos en que se pueden consignar los fundamentos de un acto, siendo los correos electrónicos uno de ellos.

**12°.** Con respecto a la impugnación de los artículos 3° y 4° de la Ley N° 20.285, se expresa por la requirente que “el artículo 8° inciso segundo de la CPR se ve infringido por la aplicación de los artículos 3° y 4° de la Ley N° 20.285, que imponen a los funcionarios de la Universidad de Chile entregar información que no se encuentra incluida en el precepto constitucional, pues sintéticamente obligan a las autoridades de esta Casa de Estudios Superiores proporcionar cualquier contenido o documento en poder de la Administración” (fs. 27).

**13°.** El artículo 3° impugnado determina que la función pública se ha de ejercer con transparencia, de manera de que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y decisiones que se adopten en el ejercicio de ella.

La norma busca orientar al ejercicio transparente de la función pública, de modo que se permita y promueva, por parte del órgano público, el conocimiento de procedimientos, contenidos y decisiones que se adopten en ejercicio de la función pública.

Por su parte, el artículo 4° de la Ley N° 20.285, impugnado en autos, determina que las autoridades deberán dar estricto cumplimiento al principio de transparencia en la función pública (inciso primero).

Luego, dispone la norma que tal principio consiste en respetar y cautelar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración, así como al 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”.

Atendido lo expuesto, no se vislumbra cómo la aplicación de estas normas contraviene el artículo 8° de la Constitución.

**14°.** Por tanto, la alegación del requirente respecto de que los artículos 3°, 4°, 5°, 10 y 11, letras a), b), c) y d), de la Ley N° 20.285 infringirían el artículo 8° de la Constitución Política de la República por “ir más allá” del texto constitucional es incoherente con la consideración de principio del determinado artículo. El deber argumentativo, cuando se enfrenta un principio, no es sostener que éste va más allá de la Constitución, sino que la contradice materialmente. En síntesis, el artículo 8° de la Constitución no es el techo normativo de la publicidad, sino que es el principio donde comienza la regulación de la publicidad de los actos de la Administración del Estado.

**15°.** Por lo demás, como ha sostenido esta Magistratura, el derecho de acceso a la información pública -cuyo ejercicio regula la ley N° 20.285 y que es consecuencia de la consagración del principio de publicidad establecido en el inciso 2° del art. 8° de la Carta Fundamental- “se encuentra reconocido implícitamente en el artículo N° 12 de la Constitución” (Roles 634-06, 1990-11, 2153-11). En efecto, “*el inciso 2° del precepto constitucional (del art. 8°) se vincula más propiamente con el derecho a la información que estamos analizando, puesto que se refiere a la necesidad de que los actos y resoluciones de los órganos estatales sean públicos*” (Silva Bascuñán, A., (2008), *Tratado de Derecho Constitucional. Tomo XII*, Editorial Jurídica de Chile, p.300), por lo que la citada norma constitucional “*garantiza el acceso a las fuentes informativas derivadas de la actividad estatal, lo cual es esencial para permitir el pleno ejercicio de las libertades de emitir opinión y de informar, y ello supone que no sólo los individuos, sino los medios de comunicación social, puedan llegar a tener*



*conocimiento de los actos y resoluciones públicas, para estar así en condiciones de divulgarlos, examinarlos, evaluarlos, criticarlos, aprovecharlos y, eventualmente, impugnarlos” (Silva Bascuñán, A., ob. cit., p. 301).*

### **III. NO ES NECESARIO ACREDITAR UN INTERÉS PÚBLICO PARA OBTENER INFORMACIÓN PÚBLICA**

**16°.** La Ley N° 20.285 expresamente establece que el ejercicio del derecho al acceso a la información no está subordinado a la justificación de un interés en particular para obtener la información solicitada. Ello, de conformidad con el principio de la no discriminación consagrado en la letra g) del artículo 11 de la Ley N° 20.285, el cual dispone que “los órganos de la Administración del Estado deberán entregar información a todas las personas que lo soliciten, en igualdad de condiciones, sin hacer distinciones arbitrarias y sin exigir expresión de causa o motivo para la solicitud” (el subrayado es nuestro).

**17°.** La no necesidad de acreditar un interés público para obtener información pública no es sino aplicación del artículo 8° de la Constitución, que establece como regla general la publicidad de “los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen”, salvo las excepciones señaladas en el mismo precepto. Es que, en un Estado Democrático, como lo señaló Bobbio, “la publicidad es la regla, el secreto es la excepción” (citado en Contreras V, Pablo. (2010). TRANSPARENCIA Y LEYES SECRETAS EN CHILE. Estudios constitucionales, 8(2), 87-124).

**18°.** En el mismo sentido se pronunció la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuando señaló que la información solicitada “debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción” (Caso Claude y otros Vs. Chile, de 19 de septiembre de 2006, párr. 77).

**19°.** En este orden de ideas, cabe citar la Ley Fundamental de la Libertad de Prensa de Suecia, de 1949. Esta Ley Fundamental regula el ejercicio del derecho a la libertad de prensa, que comprende el libre intercambio de opiniones, la información libre y completa y la libre creación artística (artículo 1 del capítulo 1). En su capítulo 2, reglamenta en forma detallada la publicidad de los documentos oficiales. Conforme a su artículo 1, la publicidad de los documentos oficiales materializa el ejercicio de la libertad de prensa. El artículo 2 establece como regla general su publicidad y enumera las causales que autorizan la restricción a la publicidad.

Frente a una solicitud de acceso a un documento público, la autoridad está obligada a proporcionarlo, salvo que se trata de un documento que no es público o que concurra una causal de reserva, con arreglo a las disposiciones de la Ley Fundamental de Prensa. En este ámbito, el artículo 18 del capítulo 2 de la citada Ley Fundamental establece una doble prohibición a la autoridad pública ante una solicitud de acceso a un documento público, a objeto de garantizar, efectivamente, el acceso a la información pública. Por una parte, en relación con el solicitante, la autoridad no podrá indagar sobre su identidad y, por otra, en relación con los propósitos que motivan la solicitud, no podrá exigir su explicitación “más allá de lo necesario para permitir a la autoridad evaluar si existe un obstáculo para la divulgación del documento”. En tal sentido, la doble prohibición anotada impide la intimidación, así como la censura previa.

**20°.** Cuando lo que está en juego tiene que ver con la determinación del alcance del régimen de publicidad, el solicitante originario de información no puede



estar sujeto a una identificación previa de un interés público que justifique la solicitud. Una exigencia de tal naturaleza convertiría el régimen de publicidad en uno susceptible de censura previa afectando el sentido objetivo de la información. Más allá de si en definitiva la información es pública o reservada, el necesario sostenimiento de un interés público transformaría al Consejo para la Transparencia en un organismo censor incompatible con la función pública que desempeña en democracia.

**21°.** Lo anterior es sin perjuicio de que, una vez planteada una solicitud de información, en el caso que la publicidad de la misma afecte derechos de terceros, sea procedente efectuar un test de interés público, que es el instrumento empleado por el Consejo para la Transparencia para ponderar entre el interés público en la divulgación de la información y el interés privado de los terceros cuyos derechos resultarían afectados con la publicidad.

#### **IV. LA RESERVA DE LA INFORMACIÓN INVOCADA ES UN ASUNTO DE MERA LEGALIDAD**

**22°.** Tal como se resolvió en STC Rol N° 2505, “la dicotomía información pública/reservada es una cuestión de legalidad porque da por descontada la aplicación del artículo 8° de la Constitución, siendo resorte del juez de fondo determinar si ello acontece, aplicando la regla general de publicidad o la excepción de las reservas.” (c. 26°). En tal sentido, es competencia de los tribunales del fondo determinar si en los hechos la revelación de la información solicitada se encuentra amparada en una de las causales de reserva que establece la ley.

De acuerdo con lo resuelto por el Consejo Para la Transparencia, no se verifica la causal de reserva o secreto de afectación de derechos del tercero interesado “al no haberse argumentado debidamente la forma en la que con la entrega de los antecedentes se configuraría una expectativa razonable de daño o afectación, presente o probable y con suficiente especificidad para justificar la reserva de la información solicitada” (c. 8°).

No obstante lo anterior, en el reclamo deducido por la requirente se alega que “no resulta efectivo que la empresa haya aludido genéricamente a que se estaría entregando información contable o financiera sino que alude directamente a fórmulas secretas cuya entrega supone una ventaja para sus competidores y que fue puesta a disposición de la Universidad en virtud de un contrato, no una función de fiscalización” agregando que “Particularmente grave resulta que el CPLT no pondere que los análisis requeridos contienen datos sobre la fórmula de un producto desarrollado por LDA SpA, susceptible de protección por propiedad intelectual e industrial, que no es publicado por ningún medio y que, ciertamente, entregará una ventaja comparativa a los competidores de dicha empresa”.

De esta forma, es la Corte de Apelaciones el órgano jurisdiccional llamado a resolver si concurre o no la causal de reserva invocada por la requirente, encontrándose fuera del ámbito de la inaplicabilidad un pronunciamiento de ese tenor.

**23°.** Por último, en lo que se refiere a la impugnación del artículo 11, letras a), b), c) y d), de la Ley N° 20.285, no cabe más que rechazar el requerimiento atendido a que, por el contenido de dichas normas, referidas a los principios de relevancia, de la libertad de información, de apertura o transparencia y de máximo divulgación, no se alcanza a divisar cómo podrían ellas resultar decisivas.





**24°.** En síntesis, por todo lo expuesto, a juicio de quienes suscriben este voto, debió desestimarse el requerimiento.

**Acordada con el voto en contra de la Ministra señora DANIELA MARZI MUÑOZ, quien estuvo por rechazar íntegramente el requerimiento, atendidas las siguientes razones:**

**1°.** Que, como es sabido, la finalidad de la Ley de Acceso a la Información Pública, N°20.285 de 2008, es permitir la fiscalización y control del poder público. En efecto, fue promulgada en forma posterior a la condena de la Corte Interamericana en el caso *Claude Reyes versus Chile*, relacionado con la negativa a dar información sobre el proyecto de deforestación “Río Cóndor” y de la empresa forestal Trillium, por parte de la administración -puntualmente el Comité de Inversiones Extranjeras- a los ciudadanos solicitantes. Ya en ese tiempo, la Corte consideró que la entonces norma en tramitación era un paso adelante en la política legislativa para el cumplimiento de los fines que busca el acceso a la información pública. En su capítulo de reparaciones señaló que *“La Corte también estima importante recordar al Estado que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención (...) tiene la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades (...) La Corte valora los importantes avances normativos que Chile ha emprendido en materia de acceso a información bajo el control del Estado, que se encuentra en trámite un proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública”* (párrafos 161 y 162 de la sentencia *Claude Reyes y otros Vs. Chile*, Sentencia de 19 de septiembre de 2006). La controversia, que llevó a Chile por tercera vez al Sistema Interamericano por asuntos vinculados a la libertad de expresión, demostró que uno de los ámbitos más naturales de esta libertad es el acceder a información de privados que se encuentran relacionados a la actividad estatal, y que en ese campo se despliega gran parte de la potencia fiscalizadora y de control del poder público que esta política busca cumplir: *“La existencia de expresión e información libre es objetivamente valiosa para una sociedad y por lo mismo se ha configurado una ‘posición preferente’ respecto de otros derechos fundamentales. Esta posición preferente es ratificación que la libertad de información no es sólo un valor en sí mismo, sino que es fundamental para el ejercicio de otros derechos. ‘Protege [...] la búsqueda de la verdad, que exige el flujo libre y contraste de ideas, y la necesidad de comunicarse con sus semejantes que tiene el ser humano para desarrollar su personalidad’. Asimismo, la información es el presupuesto para la activación de mecanismos de participación, de mecanismos de fiscalización de la autoridad y el presupuesto de exigibilidad de otros derechos fundamentales”* (García, Gonzalo y Contreras, Pablo, *Derecho de acceso a la información en Chile: nueva regulación e implicancias para el sector de la defensa nacional*, Estudios Constitucionales, V. 7 N° 1, Santiago 2009).

**2°.** Que, la información solicitada se adecua a concepciones básicas del interés público o general, esto es, acontecimientos que afectan al conjunto de los ciudadanos o que son relevantes para la conformación de la opinión pública. La Ley para la transparencia, al establecer, en su artículo 5, 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” lo que realiza no es una “burocratización” de la noción, sino que concreta e ilustra tal expresión en la actividad administrativa. Sin embargo, lo relevante es que resulta evidente que existe un interés público comprometido y que se cumplen las finalidades de control y fiscalización de la actividad pública. En la especie, es manifiesto que existe dicho interés involucrado, toda vez que la Universidad de Chile es una institución estatal con personalidad jurídica propia de derecho público, creada para el cumplimiento de funciones con un evidente carácter público, como lo es la docencia e investigación, o el fortalecimiento de la democracia (artículo 1 Ley N°21.094, sobre Universidades Estatales). Así, evidentemente será de interés público conocer los contratos que esta celebre, su vigencia y los términos de la relación jurídica -como es el caso de la solicitud de información pública que se negó a entregar- en los cuales, además, existen recursos públicos involucrados, los cuales también se rigen por los principios de publicidad y transparencia (artículo 8 de la Constitución Política de la República y 57 de la Ley N°21.094).

Todo esto es sin perjuicio de lo que ya se expresó en la disidencia, en orden a que la ley no exige argumentar ni acreditar un interés o propósito por parte del solicitante de información pero sí son elementos pertinentes para su interpretación.

3°. Que, de este alcance que cubre a la política pública de transparencia, con sus principios y finalidades, no están exceptuadas las Universidades estatales, las que no adquieren un estatus distinto por encontrarse en su función de prestadora de servicios. Esto ya sido declarado antes por este Tribunal, precisamente respecto de la Universidad de Chile: “Que, desde luego, no es del caso apartarse aquí del criterio sostenido precedentemente por este Tribunal, en orden a que la Administración del Estado a que hace mención el artículo 38 de la Constitución, así como la Ley N°18.575 artículo 1°) dictada en su virtud, comprende, de manera amplia, a todos los órganos y servicios creados para el cumplimiento de la función administrativa del Estado (Rol N°352). Tal como reitera, en la materia de que se trata, el artículo 1° N°5, de la propia Ley de Transparencia” y “No existe inconstitucionalidad de suyo por el hecho de que la Ley de Transparencia, aprobada por la Ley N°20.285, haya incorporado en sus normas a los servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, abarcando, de esta forma, a la Universidad de Chile, comoquiera que ello no significa privarla de alguna autonomía de índole constitucional que, en todo caso, únicamente puede desplegarse en el ámbito estrictamente educacional. Sostener lo contrario, implicaría otorgar a este plantel universitario un estatus constitucional propio de un poder separado de la Administración del Estado, del que carece” (STC Rol N°1892-11-INA, c. 2 y 19, respectivamente). Establecido lo anterior, debe abordarse al problema del acceso al control judicial regulado en el artículo 28 inciso segundo de la citada ley.

4°. Que, el artículo 28 N°2, inciso segundo, de la Ley N°20.285, niega la posibilidad de reclamar de ilegalidad la decisión del Consejo para la Transparencia ante la Corte de Apelaciones, cuando la causal sea la que arguyó la requirente. Esta es



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

5°. Que, debe recordarse que el reclamo de ilegalidad del artículo 28 de la Ley 20.285, no es de revisión plena, sino que habilita a controlar aquello que se discutió ante el Consejo para la Transparencia, salvo en el caso ya referido, esto es, cuando se trata de la causal del artículo 21 N°1 del mismo cuerpo legal. Valerse de esa causal es una decisión del sujeto requerido de información y la realidad de su procedencia tampoco es algo que deba ser valorado por el Tribunal Constitucional en la decisión de la inaplicabilidad por inconstitucionalidad. Lo que se quiere precisar en este punto es que no existe una reclamación plena en ningún supuesto de la Ley 20.285, restringiéndose la cuestión a determinar si por la específica causal argumentada es inconstitucional que el legislador no permita su discusión ante un Tribunal.

6°. Que, el que la ley franquee un control judicial o un recurso no es en abstracto calificable como constitucional o no, ya que no existe una regla genérica aplicable a todo tipo de materias y procedimientos, sino que debe evaluarse sistemáticamente y atendiendo a las especificidades de la institución jurídica en concreto y a los valores constitucionales que se busque expresar con ella. En este sentido, esta Magistratura ha afirmado que *“el diseño legislativo del sistema recursivo es una “opción de política legislativa”. Esto obedece a que el legislador es libre de establecer un sistema de recursos, en cuanto a su estructura, forma y especificación que le parezcan pertinentes a la naturaleza y fines de la controversia para la protección de los derechos e intereses comprometidos de los justiciables”* (STC Rol N°12569-21-INA, c. 12). Así las cosas, el mero hecho de negar la procedencia de un recurso no implica de por sí una vulneración al debido proceso.

7°. Que, en consecuencia, se hace necesario para determinar si se trata de un diseño legislativo inconstitucional, analizar los elementos que componen a la norma, esto es, el sujeto a quien se le niega el acceso al control judicial y la causal.

8°. Que, al hablar del sujeto al que se le niega el acceso -la Universidad de Chile- debemos aludir necesariamente a la titularidad de los derechos fundamentales, la que ha sido explicada por la doctrina desde la idea de que es posible establecer diferencias siempre que cuenten con una justificación. Es decir, la igualdad no se cumple con un trato idéntico y estandarizado: *“La titularidad es un dispositivo jurídico de protección de los bienes fundamentales de los sujetos. Por ello, el ordenamiento jurídico efectúa una decisión de atribución, bajo la forma de derechos, a ciertos sujetos. En general, la atribución de titularidad de derechos se efectúa bajo el mandato de igualdad, de manera tal que las normas que confieran derechos fundamentales lo hagan sin exclusiones o diferenciaciones injustificadas. El fundamento de igualdad se establece a partir del mismo artículo 1º, inciso 1º, que dispone que las personas «nacen libres e iguales en dignidad y derechos», así como de la regla del artículo 19, que establece que la Constitución «asegura a todas las personas» los derechos que ese precepto enumera. Este pilar de igualdad también se establece claramente en el caso de tratados internacionales ratificados y vigentes en Chile, como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 2.1) o en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 1.1)”* (Contreras, Pablo,



*“Titularidad de los derechos fundamentales”, Manual sobre derechos fundamentales. Teoría General, LOM, Santiago, p. 121).*

**9°.** Que, al referirnos a la titularidad de derechos fundamentales de las personas jurídicas de Derecho Público, como lo es el requirente, nos encontramos ante un problema jurídico ampliamente debatido, con posturas que van desde la negación —considerándolas solo posibles sujetos pasivos de derechos— a otras interpretaciones más amplias *“Los autores, más allá de una declaración genérica a favor de la interpretación amplísima de la regla de titularidad del artículo 19, no detallan la fórmula de extensión del reconocimiento de otros derechos a las personas jurídicas. Sólo parte de la literatura se refiere a este asunto. Así, Cea estima que hay ciertos derechos que «por su naturaleza» corresponden únicamente a las personas naturales, como el derecho a la vida o la libertad ambulatoria, mientras que otros derechos «únicamente incumben a personas jurídicas», como la autonomía de las organizaciones sindicales o derecho de instituciones religiosas a erigir y conservar templos. Núñez sostiene que las personas jurídicas de derecho privado se entienden comprendidas bajo la regla de titularidad de derechos, especialmente de orden patrimonial, contando con legitimidad activa para accionar de protección, en las hipótesis que regula el artículo 20. Este autor se manifiesta crítico de la extensión de la titularidad a las personas jurídicas de derecho público y afirma que el Estado es sujeto pasivo y no titular de derechos”* (Contreras, Pablo, *“Titularidad de los derechos fundamentales”, Manual sobre derechos fundamentales. Teoría General, LOM, Santiago, pp. 134 y 135).*

**10°.** Que, no nos encontramos ante una colisión de derechos fundamentales entre la administración y el solicitante, sino que ella tiene una causa legal de exclusión con base constitucional, mientras que éste es titular del derecho a la información, que desde el punto de vista de esta prevención constituye un derecho fundamental implícito. En consecuencia, la cuestión se traduce en la determinación de si es inconstitucional que una de las causales de exclusión de entrega de la información no acceda a control judicial, en otras palabras, si esa norma produce efectos que puedan ser calificados de inconstitucionales en el caso particular.

**11°.** Que, en cuanto a la causal, se debe tener presente que no es relevante para el análisis constitucional el hecho —que consta en el expediente y que se enuncia en el mismo requerimiento— de que se obtuvo una resolución fundada por parte del Consejo para la Transparencia, pero sí es importante exponer que el Consejo para la Transparencia es el órgano creado por ley para garantizar el acceso a la información, de acuerdo a una regulación que le encarga velar por el cumplimiento de distintos objetivos. No es un contradictor de, en este caso, el órgano público, lo que se evidencia de la literalidad de las atribuciones del mismo Consejo para la Transparencia. En efecto, conforme al artículo 33, letra j), el Consejo tiene la función y atribución de *“velar por la debida reserva de los datos e informaciones que conforme a la Constitución y a la ley tengan carácter secreto o reservado”*. Lo anterior demuestra la exigencia que la misma ley le impone al órgano decisor de ser ecuaníme e imparcial, considerando la tutela y maximización de todos los intereses constitucionalmente protegidos.

**12°.** Que, por lo demás, a diferencia de lo que ocurre con el contencioso administrativo a que pudiera darse lugar cuando se invocan causales distintas del N°1 del artículo 21 de la Ley 20.285, determinar si la publicidad de la información afecta el



debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, es una cuestión de mérito que podría resultar ajena a un control jurisdiccional de legalidad. Y en ese sentido se ha dicho que *“si la divulgación de una antecedente afecta o no el cumplimiento de las funciones de una entidad administrativa [...] difícilmente es un conflicto de relevancia jurídica susceptible de dirimir por los tribunales del Poder Judicial”* (STC 2997, voto por rechazar, c.4°).

En ese mismo voto se dijo que al no hacer justiciable la causal del N°1 del artículo 21 de la Ley 20.285, *“lógicamente el legislador buscó evitar que se repitiera la experiencia tenida con la Ley N°18.575, sobre bases generales de la Administración del Estado (tras la modificación hecha por la Ley N°19.653, de 1999), en que se permitió a sus autoridades auto calificar -masiva e indiscriminadamente- como secretos o reservados todos aquellos antecedentes cuya difusión ‘impida o entorpezca el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido’ (artículo 13, inciso 11°), de forma tal que la publicidad pasó a ser la excepción en vez de la regla general, distorsionándose así la vigencia efectiva de un principio legal básico”* (ibid., c. 4°). Y en esta línea, consta en la historia de la ley que existieron opiniones que manifestaron que tal causal *“es, normalmente, la razón por la cual la Administración no entrega la información solicitada”* (Historia de la Ley 20.285, Biblioteca del Congreso Nacional, p. 122) y que *“se trataba de un criterio que había demostrado ser constitutivo de reales barreras al acceso a la información pública en muchos países”* (ibid., p. 124).

**13°.** Que, por todo lo anteriormente expuesto, en opinión de quien diside, el requerimiento de inconstitucionalidad debiese ser rechazado.

Redactó la sentencia el Ministro señor JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ. Las disidencias fueron escritas por las Ministras señoras MARÍA PÍA SILVA GALLINATO y DANIELA MARZI MUÑOZ, respectivamente.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

**Rol N° 13.079-22-INA**



Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidente Subrogante, Ministro señor Cristian Omar Letelier Aguilar, y por sus Ministros señor José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Rodrigo Patricio Pica Flores, señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz, Suplente de Ministro señor Manuel Antonio Nuñez Poblete y la Suplente de Ministro señora Natalia Marina Muñoz Chiu.

Autoriza el Secretario (S) del Tribunal Constitucional, señor Sebastián López Magnasco.



**F8E9E349-2B74-446C-ABED-3BAD1ED30BE7**

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl) con el código de verificación indicado bajo el código de barras.