

Santiago, trece de agosto de dos mil diecinueve.

Vistos:

Primero: Que en los autos de esta Corte Rol N° 3960-2019, el Consejo de Defensa del Estado dedujo recurso de queja en contra de los integrantes de la Novena Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago Ministros Sr. Miguel Vázquez Plaza y Sr. Javier Moya Cuadra y Abogado Integrante Sr. Mauricio Decap Fernández, por las faltas y abusos que, según acusa, habrían cometido en la dictación de la sentencia pronunciada en autos caratulados "Fisco con Consejo para la Transparencia", seguidos bajo el rol N° 271-2018, por la que se rechazó la reclamación de ilegalidad deducida por su parte en contra de la Decisión de Amparo Rol C-4029-17 que acogió parcialmente el amparo deducido por Tomás Muñoz Campos y, en consecuencia, ordenó a la Agencia Nacional de Inteligencia hacer entrega al reclamante del número de bases de datos personales que detenta dicha Agencia; informar la facultad o precepto legal bajo el cual se ampara para almacenar y tratar la información sobre bases de datos personales; informar con qué organismos públicos comparte las bases de datos personales; responder afirmativa o negativamente si el tratamiento de la información personal almacenada es realizado por la ANI o por un tercero; responder afirmativa o negativamente si utiliza actualmente o ha utilizado algún algoritmo en el tratamiento de la información en su ámbito



de competencia y, por último, responder afirmativa o negativamente si el uso de algoritmos tuvo o tiene relación con la toma de decisiones automatizadas por parte de la Agencia Nacional de Inteligencia.

El 16 de octubre de 2017 Tomás Muñoz Campos solicitó a la Agencia Nacional de Inteligencia que le informara lo siguiente:

"a) ¿Cuántas (número) bases de datos personales detenta el organismo público?; b) ¿cuáles (nombre o denominación) bases de datos personales detenta el organismo público?; c) ¿bajo qué facultad o precepto legal se ampara el órgano, para almacenar y tratar tal información? Solicito una respuesta por cada base de datos que mantenga en su poder conforme a la respuesta de consulta b; d) ¿cuáles bases de datos se encuentran inscritas en el Registro de Bases de Datos Personales por parte de organismos públicos que lleva el Servicio del Registro Civil e Identificación conforme al artículo 22 de la Ley 19.628?; e) ¿con qué organismo/s públicos comparte tales bases de datos. Solicito copia de los convenios de transferencia, intercambio y/o de colaboración de información, respecto a bases de datos personales y su respectivo acto administrativo aprobatorio?; f) ¿con qué entidades privadas comparte tales bases de datos? Solicito copia de los convenios de transferencia, intercambio y/o de colaboración de información, respecto de bases de datos



personales y su respectivo acto administrativo aprobatorio;

g) ¿el tratamiento de la información personal almacenada es realizado por el mismo órgano público o por un tercero? En caso de ser efectuado por un tercero, solicito copia del contrato y su respectivo acto administrativo aprobatorio;

h) ¿en qué tipo de soporte o medio se almacenan las bases de datos? Tales como servidores o cloud (nube). Si es cloud, solicito copia del contrato respectivo y el acto administrativo aprobatorio;

i) ¿cuáles son las medidas de seguridad y/o ciberseguridad que el organismo público aplica respecto de la información contenida en tales bases de datos? Solicita copia del documento o protocolo de seguridad/ciberseguridad de las bases de datos correspondientes. En caso de contar con un protocolo de seguridad de la información referida, ¿se encuentra certificado conforme a la ISO 27001?;

j) ¿el organismo utiliza actualmente o ha utilizado algún algoritmo en el tratamiento de la información en su ámbito de competencia? Indique cuáles y en qué casos y

k) ¿el uso de algoritmos tuvo o tiene relación con la toma de decisiones automatizadas por parte del organismo?".

Dicha petición fue denegada por la Agencia Nacional de Inteligencia con fecha 25 de octubre de 2017, arguyendo al efecto que el artículo 38 de la Ley N° 19.974 considera secretos y de circulación restringida, para todos los efectos legales, los antecedentes, informaciones y



registros que obren en poder de los organismos que conformen el Sistema o de su personal, cualquiera que sea su cargo o la naturaleza de su vinculación jurídica con éstos.

Ante ello, y con fecha 14 de noviembre de 2017, el solicitante de información dedujo amparo de acceso a la información pública ante el Consejo para la Transparencia, procedimiento que culminó el 12 de junio de 2018, mediante Decisión de Amparo rol C-4029-17, resolución que acogió parcialmente el amparo ordenando entregar la información referida precedentemente fundada en que, conforme a los artículos 21 N° 5 y 1° transitorio de la Ley N° 20.285, para la aplicación del artículo 38 de la Ley N° 19.974 no basta que ésta posea el carácter de ley de quórum calificado, sino que, además, debe adecuarse al artículo 8 inciso segundo de la Constitución Política de la República, que establece la reserva cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de los órganos a que alude, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional. Además, el Consejo para la Transparencia interpreta el citado artículo 38 aseverando que el secreto allí consagrado está referido exclusivamente a información sobre "actividades de inteligencia" que realicen los órganos pertinentes, de manera que, según concluye, la información relativa al número de bases de datos, la facultad para almacenar y tratar la información,



los nombres de los organismos públicos con quienes la Agencia Nacional de Inteligencia intercambia información, el control del tratamiento de las mismas, el uso de algoritmos y su vinculación con la toma de decisiones, es de carácter general, motivo por el que su publicidad no afectaría información vinculada a actividades de inteligencia de la Agencia Nacional de Inteligencia, descartando que se produzca una afectación que justifique la reserva invocada.

En contra de aquella decisión la defensa de la indicada Agencia dedujo reclamo de ilegalidad, para lo cual adujo, en síntesis, que el Consejo para la Transparencia desestimó una causal objetiva de denegación de entrega de información, cual es aquella contenida en el artículo 38 de la Ley N° 19.974, invocada en relación con el artículo 21 N° 5 de la Ley de Transparencia. Sostuvo, además, que el Consejo para la Transparencia excede sus facultades legales al interpretar y restringir el claro sentido y alcance del artículo 38 de la Ley N° 19.974, en tanto limita la funcionalidad del secreto allí consagrado sólo a aquella información que el propio Consejo consideró como "actividades de inteligencia". En tercer y último lugar manifestó que la decisión de amparo reclamada infringe lo prescrito en los artículos 6 y 7 de la Carta Fundamental, pues en su adopción se arrogó la facultad de interpretar la conformidad o disconformidad del artículo 38 de la Ley N°



19.974 con los preceptos de la Constitución Política de la República, pese a que dicha facultad corresponde exclusivamente al Tribunal Constitucional.

Tal reclamación fue rechazada mediante sentencia dictada por los recurridos el 6 de febrero de 2019; para arribar a tal determinación los recurridos tuvieron en consideración, por una parte, que la facultad para almacenar y tratar la información de datos personales nace del artículo 8 letra a) de la Ley N° 19.974, que permite a la Agencia Nacional de Inteligencia recolectar y procesar información de todos los ámbitos con el fin de producir inteligencia a requerimiento del Presidente de la República. A lo dicho añadieron que los estudios e informes realizados con tal fin sólo pueden eximirse del carácter de secreto que anota el artículo 38 cuando no corresponden a estudios o informes relacionados con las actividades de inteligencia, precisando que las actuaciones que interesan en la especie son registros, de lo que deducen que su existencia y contenido no es secreto. Asimismo, resaltaron que el inciso segundo del artículo 8° de la Constitución Política de la República consagra el principio de que los actos y resoluciones de los órganos del Estado son de carácter público, de modo que una ley de quórum calificado puede establecer la reserva cuando la publicidad afecte la Seguridad de la Nación o el interés Nacional, hipótesis que no se verifican en la especie. Finalmente, pusieron de



relieve que el artículo 38 de la Ley N° 19.974 debe entenderse en relación al artículo 5 de la ley N° 20.285, en tanto dispone que las únicas causales de secreto se refieren a la información que ha sido declarada reservada.

Segundo: Que por medio del recurso de queja en examen se acusa que los recurridos incurrieron en las siguientes faltas o abusos graves:

1.- Haber infringido la causal objetiva de denegación de entrega de información prevista en el artículo 38 de la Ley N° 19.974.

Al respecto sostiene que en los casos en que una ley de quórum calificado ha declarado el secreto, es la propia ley -y no la interpretación de un órgano administrativo- la que ha implementado lo estatuido en el artículo 8 de la Constitución Política de la República, considerando que la publicidad de determinados documentos afectaría el debido cumplimiento de las funciones de los órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional, de lo que deduce que no es posible que el Consejo para la Transparencia realice un análisis de "afectación" sin infringir dicha norma fundamental, en tanto el constituyente entrega esta facultad al legislador.

Añade que, además, se comete falta grave o abuso al concluir que el alcance del secreto previsto en el artículo 38 se limita a las "actividades de inteligencia" y que tales actividades estarían constituidas únicamente por los



"estudios e informes" a que se refiere el inciso 2° del indicado artículo 38, pese a que la norma legal de reserva ampara expresamente no sólo "estudios e informes", sino que también todos "...los antecedentes, informaciones y registros que obren en poder de los organismos que conforman el Sistema", entre los que se cuenta la Agencia Nacional de Inteligencia.

Arguye, asimismo, que toda la actividad de la Agencia Nacional de Inteligencia se encamina a un solo fin, cual es producir inteligencia para el Estado de Chile, de lo que deduce que el fallo recurrido supone una grave afectación a la seguridad nacional, por cuanto, de entregarse la información se afectará el procedimiento de protección de los sistemas de información del Estado y aquellas medidas dispuestas por la Agencia Nacional de Inteligencia en el marco de sus funciones de contrainteligencia, menoscabando la seguridad interior del Estado.

2.- Añade que los falladores incurren falta o abuso grave, además, al respaldar la ponderación de la afectación de la seguridad nacional y la calificación de actividades de inteligencia que se atribuye el Consejo para la Transparencia, pese a que la de autos es una causal de secreto cuyo fundamento de afectación ha sido ponderado ex-ante por el legislador. En tal sentido afirma que el Consejo para la Transparencia carece de facultades para



establecer, por vía interpretativa, requisitos que el legislador no previó.

Así, asegura que el test de afectación y la calificación de las actividades de inteligencia que realiza el Consejo, sobrepasa las atribuciones y órbita de competencia que el legislador le ha conferido, vulnerando los artículos 6 y 7 de la Carta Fundamental.

Tercero: Que en su informe los recurridos expresan que la cláusula de reserva no puede servir de pretexto para soslayar una norma constitucional obligatoria, en tanto no se enmarca en los supuestos de reserva del artículo 8 de la Constitución Política de la República, agregando que no es posible advertir que la publicidad de los rubros de que se trata genere los efectos denunciados, dada la existencia de profusa difusión en los medios de comunicación, máxime si se trata de informaciones que no configuran ninguna de las causales de reserva alegadas.

Subrayan que los datos ordenados proporcionar no se refieren a información de inteligencia, a la vez que tampoco suponen revelar antecedentes o estrategias de actuación de los órganos de inteligencia o contra inteligencia relativos a la seguridad del Estado.

Aducen, finalmente, que la interpretación jurídica no puede importar falta o abuso.

Cuarto: Que el recurso de queja está regulado en el Título XVI del Código Orgánico de Tribunales, designado "De



la jurisdicción disciplinaria y de la inspección y vigilancia de los servicios judiciales”, y su acápite primero, que lleva el título de “Las facultades disciplinarias”, contiene el artículo 545 que lo instaure como un medio de impugnación que tiene por exclusiva finalidad corregir las faltas o abusos graves cometidos en la dictación de sentencias interlocutorias que pongan fin al juicio o hagan imposible su continuación, o en sentencias definitivas, que no sean susceptibles de recurso alguno, ordinario o extraordinario.

Quinto: Que para resolver la materia descrita es necesario consignar, en primer lugar, que el artículo 8 inciso 2° de la Constitución Política de la República, incorporado por la Ley N° 20.050 del año 2005, establece que: *“Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional”*.

Asimismo, es del caso consignar que la Constitución Política asegura el derecho de acceso a la información pública como una manifestación de la libertad de información (artículo 19 N° 12), el que se encuentra



reconocido en la Carta Fundamental -aunque no en forma explícita- como un mecanismo esencial para la plena vigencia del régimen democrático y de la indispensable asunción de responsabilidades, unida a la consiguiente rendición de cuentas que éste supone por parte de los órganos del Estado hacia la ciudadanía, sin perjuicio de que representa además un efectivo medio para el adecuado ejercicio y defensa de los derechos fundamentales de las personas.

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

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

En cumplimiento del mandato constitucional fue dictada la Ley de Acceso a la Información Pública -N° 20.285- que preceptúa, en lo que interesa, que: *"La función pública se ejerce con transparencia, de modo que permita y promueva el*



conocimiento de los procedimientos, contenidos y decisiones que se adopten en ejercicio de ella” (artículo 3°). También que: “El principio de transparencia de la función pública consiste en respetar y cautelar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración, así como la de sus fundamentos, y en facilitar el acceso de cualquier persona a esa información, a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley” (artículo 4, inciso segundo). Por último, que: “En virtud del principio de transparencia de la función pública, los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, y los procedimientos que se utilicen para su dictación, son públicos, salvo las excepciones que establece esta ley y las previstas en otras leyes de quórum calificado.

Asimismo, es pública la información elaborada con presupuesto público y toda otra información que obre en poder de los órganos de la Administración, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, a menos que esté sujeta a las excepciones señaladas” (artículo 5).

Sexto: Que para el debido entendimiento del asunto resulta adecuado transcribir determinados preceptos legales



que inciden en la resolución del reclamo de ilegalidad de que se trata:

Así, el artículo 21 de la Ley de Transparencia previene que: *"Las únicas causales de secreto o reserva en cuya virtud se podrá denegar total o parcialmente el acceso a la información, son las siguientes:*

[...]

5. *Cuando se trate de documentos, datos o informaciones que una ley de quórum calificado haya declarado reservados o secretos, de acuerdo a las causales señaladas en el artículo 8° de la Constitución Política".*

Por su parte, el artículo 1° de la Ley N° 19.974 establece que: *"Esta ley tiene por objeto establecer y regular el Sistema de Inteligencia del Estado.*

Sus normas se aplicarán a toda la actividad de inteligencia que realicen los órganos y servicios que integren dicho Sistema"; a su vez, el inciso 1° del artículo 4° preceptúa que: "El Sistema de Inteligencia del Estado, en adelante el Sistema, es el conjunto de organismos de inteligencia, independientes entre sí, funcionalmente coordinados, que dirigen y ejecutan actividades específicas de inteligencia y contrainteligencia, para asesorar al Presidente de la República y a los diversos niveles superiores de conducción del Estado, con el objetivo de proteger la soberanía nacional y preservar el orden constitucional, y que,



además, *formulan apreciaciones de inteligencia útiles para la consecución de los objetivos nacionales*", mientras que el artículo 5° dispone, en lo pertinente, que el "Sistema estará integrado por:

- a) *La Agencia Nacional de Inteligencia;*
- b) *La Dirección de Inteligencia de Defensa del Estado Mayor de la Defensa Nacional;*
- c) *Las Direcciones de Inteligencia de las Fuerzas Armadas, y*
- d) *Las Direcciones o Jefaturas de Inteligencia de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública".*

Finalmente, el artículo 38 prescribe que: "Se considerarán secretos y de circulación restringida, para todos los efectos legales, los antecedentes, informaciones y registros que obren en poder de los organismos que conforman el Sistema o de su personal, cualquiera que sea su cargo o la naturaleza de su vinculación jurídica con éstos. Asimismo, tendrán dicho carácter aquellos otros antecedentes de que el personal de tales organismos tome conocimiento en el desempeño de sus funciones o con ocasión de éstas.

Los estudios e informes que elaboren los organismos de inteligencia sólo podrán eximirse de dicho carácter con la autorización del Director o Jefe respectivo, en las condiciones que éste indique.



Los funcionarios de los organismos de inteligencia que hubieren tomado conocimiento de los antecedentes a que se refiere el inciso primero, estarán obligados a mantener el carácter secreto de su existencia y contenido aun después del término de sus funciones en los respectivos servicios".

Séptimo: Que al resolver el asunto sublite es imprescindible subrayar que, como surge de lo expuesto, la Agencia Nacional de Inteligencia forma parte del denominado "Sistema de Inteligencia del Estado", ente en el que se integran los "organismos de inteligencia" que "dirigen y ejecutan actividades específicas de inteligencia y contrainteligencia", con el fin de "proteger la soberanía nacional y preservar el orden constitucional", a la vez que "formulan apreciaciones de inteligencia útiles para la consecución de los objetivos nacionales".

Desde esa perspectiva nuestro ordenamiento jurídico regula la organización y actividad del llamado "Sistema de Inteligencia del Estado" mediante la Ley N° 19.974, texto en el que consagra un régimen jurídico especial erigido sobre la base de la particular y esencial labor que ha sido encomendada a los organismos que lo conforman, entre los que se cuenta la Agencia Nacional de Inteligencia.

Dicho cuerpo legal incluye el reproducido artículo 38, conforme al cual se consideran "secretos y de circulación restringida", para todos los efectos legales, "los antecedentes, informaciones y registros que obren en poder



de los organismos que conforman el Sistema", añadiendo que se podrá eximir de dicho carácter a los "estudios e informes que elaboren los organismos de inteligencia" con la autorización del Director o Jefe respectivo.

Octavo: Que el Consejo de Defensa del Estado alegó, entre otros fundamentos de su reclamación, que el precepto antes referido contempla una causal de reserva en los términos exigidos por el artículo 21 N° 5 de la Ley de Transparencia, desde que todos los antecedentes, informaciones y registros solicitados son de carácter secreto y reservado, pues se encuentran estrechamente relacionados con la actividad de inteligencia, de modo que su publicidad violaría lo dispuesto en el referido artículo 38. Alegó, asimismo, que, si bien dicha norma previene que cabe liberar de su carácter secreto a los estudios e informes elaborados por organismos de inteligencia, la información materia de autos no tiene dicho carácter, pues se trata de un registro.

Noveno: Que, tal como se ha establecido en fallos anteriores respecto de la materia (Rol CS 37.908-2017; 34.414-2017; 4285-2018 y 26.843-2018), esta Corte estima necesario subrayar que la primera exigencia que se ha de cumplir para que el deber de reserva de la información pueda ser invocado por los órganos del Estado es que éste conste en una ley de quórum calificado, condición que cumplen las disposiciones legales que hayan sido dictadas



con anterioridad a la promulgación de la Ley N° 20.285 y que estaban vigentes a su promulgación. En consecuencia, el deber de reserva que establece el artículo 38 de la Ley N° 19.974, publicada en el Diario Oficial el 2 de octubre de 2004, cumple con el requisito de emanar de una ley de quórum calificado y, por ende, su aplicación resulta legal y constitucionalmente procedente, toda vez que la disposición indica de manera explícita que son secretos y de circulación restringida, los antecedentes, informaciones y registros que obren en poder de los organismos que conforman el Sistema, antecedentes que, a su turno, y dada la naturaleza y carácter de la labor que lleva a cabo la Agencia Nacional de Inteligencia, deben vincularse con la seguridad de la Nación.

Décimo: Que, así las cosas, la Ley N° 19.974 dispone, de manera expresa, que son secretos los antecedentes, informaciones y registros que obren en poder de los organismos que conforman el Sistema de Inteligencia del Estado.

Por otro lado, en la especie se ha ordenado entregar al requirente información consistente en el número de bases de datos personales que detenta la Agencia Nacional de Inteligencia; en el precepto legal que la faculta para almacenar y tratar la información sobre bases de datos personales; en los organismos públicos con los que comparte las bases de datos personales; si el tratamiento de la



información personal almacenada es realizado por la propia Agencia o por un tercero; si utiliza o ha empleado algún algoritmo en el tratamiento de la información en su ámbito de competencia y, por último, si el uso de algoritmos tiene o ha tenido relación con la toma de decisiones automatizadas por parte de la Agencia Nacional de Inteligencia.

Décimo primero: Que, como resulta evidente y surge de lo expuesto, la información que se ha ordenado entregar se encuentra efectivamente amparada por la causal de secreto o reserva contemplada en el artículo 38 de la Ley N° 19.974.

En efecto, tales datos corresponden a registros, antecedentes e informaciones que obran en poder de la Agencia Nacional de Inteligencia, esto es, de un organismo que forma parte del Sistema de Inteligencia del Estado, y que tienen por finalidad servir al desarrollo de labores de inteligencia, es decir, aquellas dirigidas a la recolección y análisis de información que busca producir conocimiento útil para la toma de decisiones, y a tareas de contrainteligencia, esto es, aquellas concebidas para detectar y neutralizar las acciones de inteligencia desarrolladas por otros Estados o por personas, organizaciones o grupos extranjeros, dirigidas contra la seguridad del Estado y la defensa nacional.

De este modo, su revelación supondría, indudablemente, un debilitamiento del rol esencial asignado al Sistema de



Inteligencia del Estado, en tanto permitiría hacer públicos aspectos sensibles y relevantes de la labor que le ha sido encomendada. Así, pondría de manifiesto si es la propia ANI o un tercero quien efectúa el tratamiento de la información personal almacenada por ella, circunstancia que, de ser efectiva, podría develar un aspecto de su labor que podría ser explotado en labores de contrainteligencia; del mismo modo, poner en evidencia si dicha Agencia emplea actualmente o lo ha hecho con anterioridad algoritmos en el tratamiento de la información que recopila y si éstos, de ser empleados, tienen alguna relación con la adopción de decisiones automatizadas por parte de la misma, tiene la potencialidad de develar particularidades de su trabajo que no deberían trascender al dominio público, pues la unión de tales datos con otros incluidos en la orden emanada del Consejo para la Transparencia podría permitir a un analista de inteligencia inferir debilidades, flaquezas o fragilidades de la labor realizada por la Agencia Nacional de Inteligencia. Finalmente, la develación de cuáles son los organismos públicos con quienes comparte las bases de datos personales que están en su poder pondría en la mira de agentes de contrainteligencia un medio para obtener la información allí incluida, sin necesidad de vulnerar los sistemas de seguridad de la propia Agencia.

En estas condiciones, forzoso es concluir que la información de que se trata se encuentra cubierta por el



deber de reserva previsto en el artículo 38 tantas veces citado, desde que la develación de los datos que comprende podría comprometer las labores de inteligencia de la Agencia, a la vez que dificultar las tareas de contrainteligencia que le han sido encargadas, todo lo cual podría embarazar, embrollar e, incluso, malograr el cumplimiento de su labor de protección de la soberanía nacional, la seguridad del Estado y la defensa nacional, objetivos de su quehacer contemplados en los artículos 2 y 4 de la Ley N° 19.974 y que, indudablemente, guardan estrecho vínculo con la "seguridad de la Nación" a que se refiere el artículo 8 de la Constitución Política de la República.

Décimo segundo: Que, en concordancia con lo expuesto, se debe concluir que la información ordenada entregar está resguardada por la invocada causal del N° 5 del artículo 21 de la Ley N° 20.285, en relación con lo prescrito en el artículo 38 de la Ley N° 19.974, en atención a consideraciones vinculadas a la "seguridad de la Nación", circunstancia que constituye uno de los cuatro supuestos previstos en el inciso segundo del artículo 8° de la Carta Fundamental para disponer la reserva de información, y ello, ciertamente, porque aquella solicitada en autos puede comprometer la eficaz actuación de una institución como la Agencia Nacional de Inteligencia, dedicada a preservar la soberanía nacional y la seguridad del Estado, desde que por



su intermedio sería posible establecer de qué modo efectúa el tratamiento de la información contenida en sus bases de datos y con qué otros entes públicos comparte estas últimas.

Décimo tercero: Que, en consecuencia, al desestimar la reclamación de ilegalidad deducida por el Consejo de Defensa del Estado en contra de la Decisión de Amparo Rol C-4029-17, que otorgó la publicidad solicitada acerca de las bases de datos que están en poder de la Agencia Nacional de Inteligencia y del modo en que ésta trata la información allí recopilada, los sentenciadores han vulnerado gravemente las normas transcritas y analizadas en los párrafos precedentes, especialmente el artículo 8 de la Carta Fundamental, el artículo 21 N° 5 de la Ley de Transparencia y el artículo 38 de la Ley N° 19.974, contraviniendo texto expreso de ley, con lo que han cometido una falta o abuso que conducirá al acogimiento del recurso de queja en examen.

Décimo cuarto: Que, finalmente, se hace necesario puntualizar que el dato requerido en la letra c) de la solicitud de Tomás Muñoz Campos no corresponde, en propiedad, a información que se encuentra en poder de un órgano público, puesto que, como surge de la sola lectura de lo allí pedido, se trata, en definitiva, de que la Agencia Nacional de Inteligencia señale cuál es el precepto



legal que permite a dicho ente almacenar y tratar la información que recopila.

Por estas consideraciones y lo dispuesto en el artículo 545 del Código Orgánico de Tribunales, se **acoge** el recurso de queja deducido por el Consejo de Defensa del Estado y, por consiguiente, se deja sin efecto la sentencia de seis de febrero de dos mil diecinueve, pronunciada por la Corte de Apelaciones de Santiago, que desestimó la reclamación interpuesta por la Agencia Nacional de Inteligencia en contra de la decisión de amparo C-4029-17, y, en su lugar, se declara que, haciendo lugar a dicha acción, se desestima el Amparo de Acceso a la Información Pública intentado por Tomás Muñoz Campos ante el Consejo para la Transparencia.

Acordada con el **voto en contra** del Ministro señor Muñoz y del Abogado Integrante señor Pallavicini, quienes fueron de parecer de desestimar parcialmente el recurso de queja en examen, por las consideraciones y en los términos que se expresarán:

El Ministro señor Muñoz:

A.- La Constitución Política de la República señala en su artículo 8° que *"Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el*



debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional".

B.- El acceso a la información, como derecho de toda persona, si bien no se haya reconocido en la Carta Fundamental de forma explícita, sí aparece como una de las garantías contenidas en la Convención Americana de Derechos Humanos, la cual, ratificada por Chile y actualmente vigente, es ley de la República. En efecto, en el artículo 13.1 de dicha Convención se reconoce: *"1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección"*, lo cual constituye un mecanismo esencial para la plena vigencia del régimen democrático y de la indispensable asunción de responsabilidades, unida a la consiguiente rendición de cuentas que éste supone por parte de los órganos del Estado hacia la ciudadanía, sin perjuicio que representa, además, un efectivo medio para el adecuado ejercicio y defensa de los derechos fundamentales de las personas.

C.- La relevancia de este derecho público subjetivo queda de manifiesto al observar que, desde la reforma constitucional contenida en la Ley N° 20.050, el acceso a



la información pública se considera una de las bases de la institucionalidad o un principio fundamental del Estado Constitucional y democrático de derecho que funda el Código Político, en que la publicidad es la regla general y el secreto la excepción.

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

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

E.- Dado lo anterior, y teniendo en consideración que las garantías fundamentales están concebidas como barreras de protección para los ciudadanos respecto del accionar del Estado y no a la inversa, es que la excepción al ejercicio de la garantía, en tanto crea espacios de opacidad en el



actuar de la Administración, debe estar no sólo contemplada en una ley de quórum calificado, sino que debe tener un carácter expreso y específico, requisitos copulativos que en el caso de autos no se cumplen.

F.- En efecto, razonar en sentido inverso supone limitar, entonces, con base en una interpretación extensiva de las excepciones, el ámbito de protección que generan las garantías fundamentales, cuestión que no tiene lógica si de lo que se trata es de garantizar a los ciudadanos el libre ejercicio de sus derechos.

El principio de no regresión lleva a considerar que ampliados los márgenes de un derecho fundamental no es posible ya restringirlos, con menos razón por vía interpretativa.

El sistema de control de constitucionalidad de las normas legales permite la aplicación directa de la Constitución por los tribunales ordinarios, y además determinar el derecho vigente que tenga carácter pre-constitucional e interpretar las leyes de la forma que tenga mayor coincidencia con la Carta Política. Sin embargo, esta función no puede extenderse considerando normas de menor jerarquía y de carácter post-constitucionales. Resuelto por el constituyente que "*son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos*" no es posible relativizar su alcance. Es así como el mismo



texto señala las excepciones a tal publicidad exclusivamente cuando pueda afectar el cumplimiento de las funciones de los órganos del Estado, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.

G.- Si cualquier reglamentación que los preceptos legales hagan de las garantías fundamentales o que desarrollen las limitaciones en los casos en que se autoriza, no puede afectar la esencia del derecho, con mayor razón ningún precepto de menor jerarquía al legal puede integrar la ley en este sentido, algo que está expresamente prohibido por el mismo constituyente (artículo 64 inciso segundo de la Constitución Política de la República). Esta congruencia la destaca la disposición cuarta transitoria de la Carta Fundamental, que reconoce valor a las leyes pre-constitucionales, "en lo que no sean contrarias a la Constitución".

H.- Asentadas las ideas anteriores, cabe consignar que quien suscribe este voto particular comparte parcialmente el análisis realizado por los sentenciadores en el fallo censurado, toda vez que, efectivamente, no basta que exista una ley de quórum calificado de carácter ficto, según lo dispone el artículo 1° Transitorio de la Ley N° 20.285 en relación con el artículo 8° de la Carta Fundamental, para justificar la negativa a entregar la información, sino que es indispensable que tal norma consagre una causal de secreto o reserva, fundado éste en que la divulgación de la



información protegida pueda afectar algunos de los bienes jurídicos señalados en la Carta Fundamental, requisito que no se cumple en la especie.

Así, y aun cuando es posible reconocer para estos efectos que el artículo 38 de la ley N° 19.974 tiene el carácter de ley de quórum calificado, es lo cierto que la información solicitada en las letras a), c) y g) de la petición que Tomás Muñoz Campos formulara a la ANI no puede ser vinculada de modo alguno con la seguridad de la nación o con el interés nacional. En tal sentido, cabe subrayar que los antecedentes que se ha ordenado entregar en las letras a), b) y d) de la Decisión de Amparo C-4029-17, que corresponde a las peticiones citadas más arriba, no está en situación de producir, por sí misma, la afectación reclamada en autos, pues se trata de información vaga y de carácter genérico que, de ser hecha pública, no podría develar datos o antecedentes que pudieren comprometer o poner en entredicho la actividad de inteligencia y de contrainteligencia que efectúa la Agencia Nacional de Inteligencia. En efecto, la sola indicación del número de bases de datos personales que detenta la Agencia o la mención del precepto legal que permite a dicho órgano almacenar y tratar la información personal que recopila resulta insuficiente para generar las consecuencias que el quejoso le atribuye; por otro lado, y en cuanto dice relación con lo ordenado entregar en la letra d) de la



Decisión de Amparo en comento, esto es, responder si el tratamiento de la información personal almacenada es realizado por la propia Agencia o por un tercero, quien disiente estima que su entrega tampoco generaría el aludido resultado, sólo en el caso de que se entienda que lo solicitado corresponde a especificar quién realiza el almacenamiento de la información tratada, pues en tal evento sólo se identificaría el receptáculo de la información ya analizada y ningún antecedente referido al procesamiento de la información en sí mismo, ni a la identidad de quién lo lleva a cabo.

I.- En consecuencia, quien disiente es de parecer de rechazar el recurso de queja en examen, pero sólo en lo que se refiere a la información ordenada entregar en las letras a), b) y d) de la Decisión de Amparo C-4029-17 y en los términos precisados en la letra que antecede, esto es, limitada al número de bases de datos que detenta; a la mención del precepto legal que permite a la Agencia almacenar y tratar la información personal que recopila y, en cuanto a la letra d) de la parte decisoria de la Decisión de Amparo, a la identidad de quién realiza el almacenamiento de la información tratada.

J.- Finalmente, y en lo que atañe al resto de la información que se ha ordenado entregar, quien suscribe este parecer particular estima que, a diferencia de lo razonado en lo que antecede, a su respecto sí se configura



la causal de reserva del N° 5 del artículo 21 de la Ley N° 20.285, en relación con el artículo 38 de la Ley N° 19.974, puesto que la individualización de los organismos públicos con los que la Agencia comparte las bases de datos personales que detenta, así como el reconocimiento de si emplea actualmente, o ha utilizado previamente, algún algoritmo en el tratamiento de la información que posee y la indicación de si tal uso, de ser efectivo, tuvo o tiene relación con la toma de decisiones automatizadas por su parte, expondría a la luz pública antecedentes vinculados directa y estrechamente con la función del citado órgano, afectando la seguridad nacional, en tanto dicha información revelaría aspectos importantes del modo en que opera la Agencia y, más aun, facilitaría a un analista de inteligencia la búsqueda de información sensible recopilada por la ANI, pues le permitiría obviar las medidas de seguridad dispuestas por esta última.

El Abogado Integrante señor Pallavicini:

i.- Quien suscribe este parecer comparte en gran parte los fundamentos del voto de minoría del Ministro Sr. Muñoz que se han expuesto más arriba, y, por ende, es de parecer de rechazar el recurso de queja en estudio y entregar parcialmente la información pedida. Sin embargo, en su concepto solo pueden ser puestos a disposición del requirente los datos contenidos en las letras a) y b) de la Decisión de Amparo C-4029-17.



ii.- En efecto, la publicidad de esa sola información no tendría la virtud de producir, por sí misma, la afectación reclamada en autos, pues se trata de antecedentes vagos y de carácter genérico que, de ser conocidos, no podrían develar datos que pudieren comprometer o poner en entredicho la actividad de inteligencia y de contrainteligencia que efectúa la Agencia Nacional de Inteligencia. La sola indicación del número de bases de datos personales que detenta la Agencia o la mención del precepto legal que permite a dicho órgano almacenar y tratar la información personal que recopila no parece generar las consecuencias perniciosas que el quejoso le atribuye.

iii.- Sin perjuicio de ello, este disidente estima conveniente referirse a la petición contenida en la letra g) de la solicitud que se examina. En ella el interesado pide conocer si "el tratamiento de la información personal almacenada es realizado por el mismo órgano público o por un tercero".

A nuestro juicio, más allá de si la Agencia cuente con atribuciones para encargar a terceros la administración de las bases de datos a su cargo -cuestión que no es materia del presente recurso, ni corresponde que sea decidida en esta sede-, de haberlo hecho, hacer pública dicha circunstancia podría permitir a un analista acceder a información administrada por órganos externos.



Además, develar si el tratamiento de la información personal almacenada es realizado por la Agencia Nacional de Inteligencia o por un tercero, podría dejar al descubierto un aspecto esencial de la función pública que el ordenamiento jurídico ha encargado a dicho ente público.

iv.- Por último, y en lo que dice relación con los restantes antecedentes ordenados entregar, quien disiente hace suyo lo razonado por el Ministro Sr. Muñoz en la letra J.- de su voto, puesto que, tal como allí se expresa, respecto de esos antecedentes sí se configura la causal de reserva en comento.

No se dispone la remisión de estos antecedentes al Pleno de este Tribunal, por tratarse de un asunto en que la inobservancia constatada no puede ser estimada como una falta o abuso que amerite disponer una medida de carácter disciplinario.

Regístrese, comuníquese, e incorpórese copia de este fallo al expediente en que incide.

Redacción a cargo del Ministro Sr. Muñoz y del voto disidente del señor Pallavicini, su autor.

Rol N° 3960-2019.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros Sr. Sergio Muñoz G., Sra. María Eugenia Sandoval G. y Sr. Carlos Aránguiz Z. y los Abogados Integrantes Sr. Pedro Pierry A. y Sr. Julio Pallavicini M. No firma, no obstante haber concurrido al acuerdo de la



causa, el Abogado Integrante señor Pierry por estar ausente.
Santiago, 13 de agosto de 2019.



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

