

Santiago, veintidós de enero de dos mil veinticinco.

**Vistos:**

En estos autos, rol de esta Corte Suprema N° 4.872-2024, el Consejo para la Transparencia (en adelante, indistintamente, "CPLT" o "el Consejo"), reclamado en los autos rol N° 30-2023 (contencioso administrativo) de ingreso ante la Corte de Apelaciones de Santiago, dedujo recurso de queja en contra de las Ministras de la Corte de Apelaciones de Santiago Sras. Mireya López Miranda y Soledad Jorquera Binner (S), y del Abogado Integrante Sr. Eduardo Gandulfo Ramírez, por las faltas o abusos graves que habrían cometido al dictar la sentencia de 2 de febrero de 2024, que acogió la reclamación.

Una vez evacuado el informe requerido a los jueces recurridos, se ordenó traer los autos en relación.

**CONSIDERANDO:**

**I.- ANTECEDENTES GENERALES:**

**PRIMERO:** Que el adecuado análisis del recurso de queja exige reseñar los siguientes antecedentes que precedieron a su interposición:

a. El 20 de septiembre de 2022, don Javier Alejandro Hormazábal Campusano solicitó a la Subsecretaría de Transportes la entrega de la siguiente información: *"toda o cualquier comunicación sostenida, sea a través de correo electrónico, oficio o informe, entre los funcionarios de CONASET y las siguientes entidades: (i) Latin NCAP; (ii) Global NCAP; y (iii) Automóvil Club de Chile, durante el periodo que abarca desde 2019, 2020, 2021 y 2022. Del mismo*



*modo, solicito se entregue o dé copia de toda o cualquier comunicación sostenida, por cualquier canal, sea correo electrónico, oficio o informe, con los señores Alberto Escobar Poblete y/o Alejandro Furas, por parte de funcionarios de CONASET durante los años 2019, 2020, 2021 y hasta el actual año 2022”;*

**b.** El 19 de octubre de 2022, la Subsecretaría de Transportes emitió el Ordinario N° 27.106, que acogió parcialmente la solicitud. En concreto, adjuntó copia de seis documentos referidos a comunicaciones sostenidas a través de oficios o informes entre funcionarios de la Comisión Nacional de Seguridad del Tránsito (en adelante, “CONASET”), Latin NCAP -a través de su secretario general-, y Global NCAP -a través de su presidente ejecutivo-, entre 2019 y 2022, informando que, respecto del Automóvil Club de Chile, no existen oficios o informes intercambiados con CONASET en dicho período. Con todo, rechazó la entrega de los correos electrónicos requeridos, por las siguientes razones: **(i)** no tratarse de información pública, en los términos previstos en los artículos 5 y 10 de la Ley de Transparencia, pues no constituyen actos administrativos o resoluciones, así como tampoco fundamentos o complementos de estos, y no constan en actas, expedientes u otros; **(ii)** la configuración de la causal de secreto o reserva prevista en el artículo 21, numeral 2° de la Ley de Transparencia, estimando que se trata de comunicaciones privadas amparadas por los numerales 4° y 5° de la Constitución Política de la República, y precisando que, atendido el carácter genérico



del requerimiento, es impracticable notificar a cada funcionario que podría verse afectado, en los términos del artículo 20 de la Ley de Transparencia; y, **(iii)** la configuración de la causal de secreto o reserva contemplada en el artículo 21, numeral 1°, literal c) de la Ley de Transparencia, por cuanto el carácter genérico del requerimiento conlleva que la búsqueda involucre un elevado volumen de datos, con la consecuente distracción indebida de las funciones del personal de CONASET;

c. El 17 de octubre de 2022, el requirente solicitó el amparo del CPLT, insistiendo en la entrega de los correos electrónicos enviados por los funcionarios de CONASET a través de sus casillas institucionales, en los términos mencionados en su solicitud;

d. El 12 de abril de 2023, el CPLT rechazó el amparo reseñado en el literal anterior, entendiendo configurada la causal de secreto o reserva prevista en el artículo 21, numeral 2° de la Ley de Transparencia, en relación con lo dispuesto en los numerales 4° y 5° del artículo 19 de la Constitución Política de la República; y,

e. El 17 de mayo de 2023, el requirente dedujo el reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones de Santiago, denunciando la concurrencia de los siguientes yerros jurídicos en la decisión del CPLT: **(i)** la infracción al principio de publicidad y transparencia que rige a los órganos de la administración del Estado; **(ii)** desconocer que los correos electrónicos son públicos, en la medida que dicen relación directa con el ejercicio de competencias



públicas; y, **(iii)** no tratarse de una solicitud de carácter genérico, y no haberse demostrado que ella signifique una distracción indebida de las funciones del órgano requerido.

**SEGUNDO:** Que, en la sentencia de 2 de febrero de 2024, los jueces recurridos acogieron la reclamación y ordenaron a la Subsecretaría de Transportes *"entregar o dar copia de toda o cualquier comunicación sostenida, sea a través de correo electrónico, oficio o informe, entre los funcionarios de CONASET y las siguientes entidades: (i) Latin NCAP; (ii) Global NCAP; y (iii) Automóvil Club de Chile, durante el período que abarca desde 2019, 2020, 2021 y 2022. Además, se entregue o dé copia de toda o cualquier comunicación sostenida, por cualquier canal, sea correo electrónico, oficio o informe, con los señores Alberto Escobar Poblete y/o Alejandro Furas, por parte de funcionarios de CONASET durante los años 2019, 2020, 2021 y hasta el actual año 2022, tarjando cualquier afectación a la vida íntima de los funcionarios involucrados"*.

Sostuvieron, para arribar a aquella conclusión, que las comunicaciones mediante casillas de correo institucionales, desde la publicación de la Ley N° 21.180 sobre transformación digital del Estado, se han vuelto una forma normal de interacción entre los órganos públicos en el marco de procedimientos administrativos, como dice la ley, pero también se han generalizado en todas las comunicaciones de los agentes del Estado para con externos o privados. Cita, al efecto, el artículo 9° de dicha ley, que señala que *"Toda comunicación entre órganos de la*



*Administración que se practique en el marco del procedimiento se realizará por medios electrónicos*". Por lo expresado, los jueces recurridos estimaron que es el propio legislador quien entiende y califica que las comunicaciones vía correo electrónico no son, en todo evento, únicamente comunicaciones privadas, sino que son parte de la función pública.

Abordaron, acto seguido, la situación de las casillas institucionales de correo electrónico, elementos que consideran como "un bien público", porque pertenecen al Estado y éste lo entrega al órgano. Se trata, a su juicio, de casillas financiadas con recursos del erario nacional, sostenidas por la plataforma técnica de las entidades respectivas; en suma, sería una vía institucional pública, para el desenvolvimiento de la función o tarea pública, y presenta las mismas restricciones que el uso de cualquier bien público.

Refirieron que la inviolabilidad de las comunicaciones se restringe a aquellas que tienen el carácter de privadas, según lo prevé el numeral 5° del artículo 19 de la Constitución Política de la República, citando jurisprudencia en apoyo a tal aserto.

Finalmente, señalaron que, si bien las casillas de correo institucional sólo pueden ser utilizadas para fines públicos, aplicando el principio de divisibilidad de la información corresponde ordenar que se tarjen aquellos aspectos que pueden afectar a la vida íntima de los funcionarios.



**II.- EN CUANTO AL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO POR EL CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA:**

**TERCERO:** Que, en su arbitrio, el órgano quejoso denunció que los recurridos incurrieron falta o abuso grave al dictar la sentencia descrita en el motivo que antecede, por cuanto habrían errado al considerar públicas las comunicaciones objeto de la controversia bajo el argumento de no configurarse la causal de secreto o reserva prevista en el artículo 21, numeral 2° de la Ley de Transparencia, y al no emplazar a los terceros interesados.

Insiste el recurrente en que, tal como ocurre con las conversaciones telefónicas, cartas u otros medios de comunicación audiovisuales o radiofónicos, los correos electrónicos son interacciones entre personas individualmente consideradas, pudiendo incluir información, ideas, opiniones o juicios de valor confidenciales o privados, a pesar de que se generen en el ámbito del ejercicio de la función pública, y sin perjuicio de que sean decantados en casillas institucionales.

Propone que, bajo aquella premisa, los correos electrónicos son comunicaciones amparadas por los numerales 4° y 5° de la Constitución Política de la República, y por Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos suscritos por Chile que se encuentran vigentes.

Resaltaron, por último, que Latin NCAP, Global NCAP, Automóvil Club de Chile, Alberto Escobar Poblete, y Alejandro Furas, no fueron emplazados en sede administrativa ni judicial, pese a ser terceros



legítimamente interesados, en contravención del artículo 20 de la Ley de Transparencia.

Por dichas razones, el CPLT solicita en su recurso de queja que se deje sin efecto la sentencia impugnada resolviendo, en su lugar, que se rechaza el reclamo de ilegalidad, manteniéndose la decisión de amparo.

**CUARTO:** Que, en su informe, los jueces recurridos reconocieron haber dictado la sentencia impugnada, reiteraron sus fundamentos, y estimaron que, salvo mejor parecer de esta Corte Suprema, no han incurrido en falta o abuso grave susceptible de ser enmendada a través de esta vía.

**QUINTO:** 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*", cuyo acápite primero lleva por título: "*Las facultades disciplinarias*". Allí se contiene el artículo 545, que lo instaura como un medio de impugnación que tiene por exclusiva finalidad corregir las faltas o abusos graves cometidos en la dictación de sentencias interlocutorias que pongan fin al juicio o hagan imposible su continuación, o en sentencias definitivas, siempre que, cualquiera sea el caso, no sean susceptibles de recurso alguno, ordinario o extraordinario.

**SEXTO:** Que, previo al examen de las cuestiones jurídicas implicadas en la presente impugnación, ya sintetizadas precedentemente, es menester consignar que la Constitución Política de la República señala, en su



artículo 8º, que *"son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional"*.

También la Carta Magna asegura el derecho de acceso a la información pública como una manifestación de la libertad de información (artículo 19, N° 12), 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 que representa, además, un efectivo medio para el adecuado ejercicio y defensa de los derechos fundamentales de las personas.

La relevancia de este derecho público subjetivo queda de manifiesto al observar que, reconocido inicialmente a nivel legal, fue posteriormente recogido por la reforma constitucional de agosto de 2005 como una de las bases de la institucionalidad o como un principio fundamental del Estado constitucional y democrático de derecho que funda el Código Político, donde la publicidad es la regla y el secreto, la excepción.



Tal preceptiva, que sin distinción obliga a todos los órganos del Estado, exige que éstos den a conocer sus actos decisorios -tanto en sus contenidos y fundamentos- y que aquellos obren con la mayor transparencia posible en los procedimientos a su cargo, 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. Se sigue de ello que la interpretación de dichas excepciones debe efectuarse restrictivamente.

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"* (art. 3°). También que *"el principio de transparencia de la función pública consiste en respetar y cautelar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración, así como la de sus fundamentos, y en facilitar el acceso de cualquier persona a esa información, a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley"* (art. 4). Por último, que



*"en virtud del principio de transparencia de la función pública, los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, y los procedimientos que se utilicen para su dictación, son públicos, salvo las excepciones que establece esta ley y las previstas en otras leyes de quórum calificado. 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"* (art. 5).

Por lo demás, cabe observar que la referida legislación establece dos mecanismos de transparencia. Uno denominado transparencia activa, que consiste en la obligación de los órganos públicos de difundir o poner a disposición del público determinada información. La transparencia pasiva, por su parte, se traduce en la obligación de entregar determinada información a los ciudadanos cuando éstos la soliciten. El legislador creó el Consejo para la Transparencia como un órgano de la Administración del Estado -con autonomía- con el fin de hacer efectivo el principio de publicidad previsto en la Carta Política y es en esa línea que lo dotó de facultades para conocer reclamos respecto de actos emanados de entidades que forman parte básicamente de la Administración del Estado.



**SÉPTIMO:** Que puede decirse, entonces, que el derecho de acceso a la información pública es un derecho implícito que, como otros -entre ellos el derecho a la identidad personal o al desarrollo libre de la personalidad-, nuestro orden constitucional asegura a toda persona y, por tal consideración, merece íntegra protección.

**OCTAVO:** Que, en síntesis, la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública tiene por objeto el regular el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información.

**NOVENO:** Que, comenzando derechamente con el análisis del recurso de queja, cabe resaltar que el propio Consejo para la Transparencia reconoce que la entrega de la información requerida exige dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley N° 20.285, por tratarse de una solicitud referida a documentos o antecedentes contenedores de información que puede afectar los derechos de la contraparte en los intercambios de correos de CONASET, esto es Latin NCAP, Global NCAP, Automóvil Club de Chile, don Alberto Escobar Poblete, y don Alejandro Furas.

**DÉCIMO:** Que, en este contexto, el artículo 20 de la Ley N° 20.285 preceptúa: *"Cuando la solicitud de acceso se refiera a documentos o antecedentes que contengan información que pueda afectar los derechos de terceros, la autoridad o jefatura o jefe superior del órgano o servicio*



*de la Administración del Estado, requerido, dentro del plazo de dos días hábiles, contado desde la recepción de la solicitud que cumpla con los requisitos, deberá comunicar mediante carta certificada, a la o las personas a que se refiere o afecta la información correspondiente, la facultad que les asiste para oponerse a la entrega de los documentos solicitados, adjuntando copia del requerimiento respectivo.*

*Los terceros afectados podrán ejercer su derecho de oposición dentro del plazo de tres días hábiles contado desde la fecha de notificación. La oposición deberá presentarse por escrito y requerirá expresión de causa.*

*Deducida la oposición en tiempo y forma, el órgano requerido quedará impedido de proporcionar la documentación o antecedentes solicitados, salvo resolución en contrario del Consejo, dictada conforme al procedimiento que establece esta ley.*

*En caso de no deducirse la oposición, se entenderá que el tercero afectado accede a la publicidad de dicha información”.*

**UNDÉCIMO:** Que, en cuanto a la interpretación de la expresión “terceros afectados” utilizada por la disposición transcrita, esta Corte ya ha tenido oportunidad de pronunciarse en autos Rol N° 79.438-2019, expresando que una primera aproximación a ella se encuentra en el artículo 8° inciso segundo de la Constitución Política de la República, conforme al cual “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".* La Historia de la Ley N° 20.285 da cuenta que el proyecto se refería, en su artículo 20, a "los derechos o intereses de terceros", expresión que a la postre fue modificada eliminando la frase "o intereses", precisamente por tratarse de una más amplia que la utilizada por el texto constitucional, que se remite exclusivamente a titulares de derechos (Informe de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, pág. 129).

Se concluye, por tanto, que el "tercero afectado" debe necesariamente ser titular de un derecho susceptible de ser conculcado con la entrega de la información, posición en la cual claramente podrían situarse los particulares receptores o emisores de los correos electrónicos emitidos y recibidos por CONASET, según sea el caso.

**DUODÉCIMO:** Que, de este modo, fluye que no se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley N°20.285, por cuanto no se ha notificado a Latin NCAP, Global NCAP, Automóvil Club de Chile, don Alberto Escobar Poblete, y don Alejandro Furas, pese a ser terceros interesados en la decisión cuestionada.



**DÉCIMO TERCERO:** Que esta Corte no pierde de vista que, ante la omisión del órgano requerido, correspondía al Consejo para la Transparencia cumplir con la carga de dar cumplimiento al artículo 20 de la Ley N° 20.285, deber que le correspondía satisfacer incluso cuando la decisión denegatoria no estribó en la oposición de terceros interesados, por cuanto el cumplimiento de esta formalidad no puede ser supeditada al resultado del procedimiento administrativo.

En ese estado de cosas, el recurso de queja en estudio se erige en un cuestionamiento disciplinario dirigido al órgano jurisdiccional, promovido precisamente por el órgano administrativo que incumplió el deber que tiñe de ilegalidad la decisión emitida por los jueces recurridos, planteamiento que sólo puede ser oído, soslayando el principio *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*, en atención al interés público comprometido en el acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, así como al interés privado que podría ser afectado por la eventual difusión de los correos electrónicos enviados o recibidos por particulares.

**DÉCIMO CUARTO:** Que, así, el recurso de queja será acogido, por cuanto los recurridos han incurrido en falta o abuso grave al no considerar que, tanto la Subsecretaría de Transportes como el Consejo para la Transparencia, incumplieron lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley N° 20.285, al no notificar a Latin NCAP, Global NCAP, Automóvil Club de Chile, y a los señores Alberto Escobar



Poblete, y Alejandro Furas, sobre la solicitud de acceso a la información que encabeza los antecedentes administrativos.

Por estas consideraciones y lo dispuesto en el artículo 545 del Código Orgánico de Tribunales, **se hace lugar** el recurso de queja deducido por el Consejo para la Transparencia. En consecuencia, **se deja sin efecto** la sentencia de dos de febrero de dos mil veinticuatro, así como lo obrado en el presente procedimiento, en sede judicial como también administrativa, quedando los antecedentes en estado de ejecutarse, por parte del Consejo para la Transparencia, la notificación de los terceros interesados, en los términos consignados en el cuerpo de la presente decisión.

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.

Agréguese copia de esta resolución a los autos tenidos a la vista. Hecho, devuélvase.

Regístrese, comuníquese y archívese.

Redacción a cargo del Abogado Integrante Sr. Valdivia.

Rol N° 4.872-2024.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Ángela Vivanco M., Sra. Adelita Ravanales A. y por los Abogados Integrantes Sra. María Angélica Benavides C. y Sr.



José Valdivia O. No firman, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, los Ministros Sr. Muñoz y Sra. Vivanco por haber cesado en funciones.



Pronunciado por la Tercera Sala de la Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sergio Manuel Muñoz Gajardo, Angela Francisca Vivanco Martínez y Adelita Inés Ravanales Arriagada y los Abogados (as) Integrantes Maria Angelica Benavides Casals y Jose Miguel Valdivia Olivares. No firma, por estar ausente, los Ministros (as) Sergio Manuel Muñoz Gajardo y Angela Francisca Vivanco Martínez. Santiago, veintidós de enero de dos mil veinticinco.

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

