

Santiago, doce de junio de dos mil veinticinco.

**Vistos y teniendo presente:**

**Primero:** Que comparece Marcelo Eduardo Chandía Peña, Abogado Procurador Fiscal de Santiago del Consejo de Defensa del Estado, representando al Fisco de Chile, interponiendo reclamo de ilegalidad en contra del Consejo para la Transparencia, por haber dictado la Decisión Amparo Rol C4245-24, de 5 de septiembre de 2024, que acogió el amparo por denegación de acceso a la información deducido por Claudio Cerda Santander, ordenando a Gendarmería de Chile entregar información estadística de internos asociados a las bandas criminales "El Tren de Aragua", "Los Gallegos" y "Los Pulpos", detallando por región la cantidad de detenidos, fechas y situación procesal, actuación que considera ilegal pues vulnera las causales de secreto o reserva establecidas en los numerales 1º, 3º y 5º del artículo 21 de la Ley de Transparencia, así como las disposiciones constitucionales sobre publicidad de los actos administrativos, por lo que solicita que se anule y deje sin efecto la decisión impugnada, declarando su ilegalidad y estableciendo que la información ordenada entregar es secreta y reservada.

Refiere que el 25 de marzo de 2024 Claudio Cerda Santander, a través de la Oficina de Transparencia de Gendarmería de Chile, formuló una solicitud de acceso a información pública requiriendo que se le proporcionara la información referida.

Indica que frente a esta solicitud, Gendarmería de Chile, el 15 de abril de 2024, dio respuesta denegando el acceso a la información pedida.

Explica que la denegación se fundó en la configuración de las causales de secreto establecidas en los numerales 1º, 3º y 5º del artículo 21 de la Ley de Transparencia, en relación esta última al numeral 2 del artículo 27 del Decreto Ley N° 2.589, de 1979, del Ministerio de Justicia que fija la Ley Orgánica de Gendarmería de Chile. Esta negativa institucional se basó en consideraciones



Este documento tiene firma electrónica  
y su original puede ser validado en  
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: BVLXXXXSMC

relacionadas con la seguridad nacional, el debido cumplimiento de las funciones del órgano y la protección de información clasificada según la normativa específica de Gendarmería.

Consecuentemente, el 16 de abril de 2024, Cerda Santander interpuso amparo ante el Consejo para la Transparencia bajo el Rol C4245-24.

Relata que Gendarmería evacuó sus descargos y observaciones reiterando y desarrollando los fundamentos expuestos en su respuesta inicial al requerimiento, enfatizando las razones de seguridad nacional y el debido cumplimiento de las funciones institucionales que justificaban la denegación de la información solicitada.

Informa que mediante correo electrónico de fecha 9 de septiembre de 2024, el Consejo para la Transparencia comunicó su Decisión Amparo Rol C4245-24, acordada por su Consejo Directivo en sesión ordinaria N° 1465 de fecha 5 de septiembre de 2024. Esta decisión acogió totalmente el amparo deducido por Cerda Santander, ordenando a Gendarmería de Chile la entrega de la información estadística de los internos consultados, por considerar que se trataba de información de naturaleza pública, desestimando la concurrencia de las causales de reserva del artículo 21 números 1, 3 y 5 de la Ley de Transparencia.

Aduce que los fundamentos de la decisión impugnada se estructuraron en cinco considerandos principales. En primer lugar, el Consejo estableció que el amparo se sustentaba en la respuesta negativa otorgada a la solicitud de información estadística, respecto de la cual Gendarmería alegó las causales de reserva mencionadas. En segundo lugar, invocó el artículo 8° inciso segundo de la Constitución Política, estableciendo el principio general de publicidad de los actos y resoluciones de los órganos del Estado. En tercer lugar, respecto a las causales de reserva de los numerales 1° y 3° del artículo 21 de la Ley de Transparencia, consideró que Gendarmería no aportó antecedentes suficientes que justificaran la forma concreta en que la divulgación de



la información estadística implicaría una afectación presente o probable al debido cumplimiento de las funciones del órgano, a la seguridad nacional y al orden público. Asimismo, en su cuarto considerando, la decisión estimó que en lo atinente a la causal de reserva del artículo 21 N° 5 de la Ley de Transparencia, en relación con el número 2° del artículo 27 del Decreto Ley N° 2.859 que fija la Ley Orgánica de Gendarmería de Chile, el órgano únicamente señaló las normas referidas, sin especificar qué dato de los solicitados daba cuenta de planos o instalaciones de unidades penales, planes de operación del Servicio o protocolos que pudieran afectar la seguridad del personal o de la nación. Finalmente, en su quinto considerando, concluyó que tratándose de información de naturaleza pública y habiéndose desestimado las causales de reserva esgrimidas, procedía acoger el amparo ordenando la entrega de la información estadística solicitada.

Argumenta que la Decisión Amparo es ilegal por desconocer que la entrega de la información solicitada viola las causales de secreto o reserva consagradas en los numerales 1° letra a), 3° y 5° del artículo 21 de la Ley de Transparencia.

Reitera que la causal del numeral 1° establece la reserva cuando la publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, especialmente si es en desmedro de la prevención, investigación y persecución de un crimen o simple delito o se trate de antecedentes necesarios a defensas jurídicas y judiciales. Invoca la causal del numeral 3° que protege información cuya publicidad afecte la seguridad de la Nación, particularmente si se refiere a la defensa nacional o la mantención del orden público o la seguridad pública.

Fundamenta estas alegaciones en consideraciones de contexto criminal que caracterizan la situación actual del país. Discurre que las personas privadas de libertad respecto de quienes se solicitan los antecedentes han incurrido en ilícitos de la mayor gravedad que ponen en riesgo la seguridad de la Nación, siendo en su gran mayoría



integrantes de bandas delictivas internacionales que se han asentado en el país, cuyo *modus operandi* dista del actuar de un delincuente común, representando un daño considerable el entregar tales datos por el uso que se pueda hacer de los mismos.

Adhiere, para sustentar esta argumentación, que se debe tener presente el marco normativo establecido mediante Decreto N° 369 del 22 de diciembre de 2022, publicado el 15 de junio de 2023, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que aprobó la Política Nacional contra el Crimen Organizado. Esta política reconoce el deber del Estado de Chile de cumplir con el compromiso internacional y el mandato legal de enfrentar intersectorialmente el fenómeno de la criminalidad organizada, que genera un aumento de violencia urbana e inseguridad social.

Dentro de este marco, destaca que Gendarmería de Chile forma parte de las numerosas instituciones llamadas a actuar intersectorial y coordinadamente, integrando el Consejo Asesor presidido por el Subsecretario del Interior.

Enfatiza que la tramitación de la mayoría de las causas seguidas en contra de los internos cuyos antecedentes solicita Cerda Santander se han tramitado en forma reservada, no siendo posible acceder a las mismas en la Oficina Judicial Virtual del Poder Judicial para personas ajenas a las instituciones intervinientes. Esta circunstancia evidencia que incluso el Poder Judicial advierte la necesidad de que únicamente los intervinientes estén habilitados para conocer la tramitación y pormenores de lo debatido, por las referencias, hechos e identificación incluso de testigos que concurrieron a formar la convicción del tribunal para las correspondientes sentencias.

Alega, por su parte, sobre la causal del artículo 21 N° 5 de la Ley de Transparencia, que debe ser concordada con lo establecido en el artículo 27 del Decreto Ley N° 2.859 que fija la Ley Orgánica de Gendarmería de Chile. Esta norma establece que se considerarán secretos los documentos cuya publicidad afectare la seguridad del



personal de Gendarmería de Chile o la seguridad de la Nación, específicamente los atinentes a planos o instalaciones de unidades penales u otras instalaciones de la institución y los planes de operación o de servicio de la misma, con sus respectivos antecedentes, considerando especialmente los horarios de ingreso y salidas de funcionarios penitenciarios y los protocolos sobre traslado de personas privadas de libertad.

Asevera que sí se configura en la especie esta causal de reserva, toda vez que la información solicitada sólo podría ser aportada tras un proceso de consolidación de información que consta en las fichas de clasificación de los privados de libertad, documentos que forman parte de los planes de operación del Servicio.

Puntualiza que el hecho de que determinadas personas privadas de libertad pertenezcan a alguna de las bandas criminales identificadas debe ser establecido por los Tribunales de Justicia, los cuales se deben pronunciar en causas afectas a reserva. En consecuencia, Gendarmería tiene la obligación legal de guardar secreto de la información solicitada por aplicación del artículo 21 numeral 5 de la Ley de Transparencia.

Finalmente, el recurrente sostiene que el Consejo para la Transparencia, con su decisión, infringe la obligación establecida en el artículo 33 letra j) de la Ley de Transparencia, que establece como función y atribución del Consejo *"velar por la debida reserva de los datos e informaciones que conforme a la Constitución y a la ley tengan carácter secreto o reservado"*.

Expresa que lo solicitado y ordenado entregar corresponde a antecedentes que el legislador quiso reservar, por lo que no corresponde la ponderación de la afectación de la seguridad nacional como pretende la corporación recurrida, ya que dicha ponderación la realizó el legislador *ex ante* en esta materia.

Enfatiza que el Consejo para la Transparencia no sólo no puede ir más allá de sus competencias, ponderando la afectación del bien jurídico que el legislador ya evaluó, sino que independiente del



mandato de velar por la transparencia pública tiene el deber de velar por el secreto y reserva dispuestos en las leyes. Las facultades concedidas por la Ley al Consejo tienen una doble faz: proteger y fomentar el acceso a la información pública y, por otro lado, proteger aquella información que el legislador ha determinado como secreta o reservada, no pudiendo vulnerar el deber de actuar objetivamente ante las solicitudes de información y los amparos que deba resolver.

Solicita que se acoja el presente recurso y, en su mérito, se anule y deje sin efecto la Decisión Amparo Rol C4245-24, acordada el día 5 de septiembre de 2024 por el Consejo para la Transparencia, declarando su ilegalidad y estableciendo que la información ordenada entregar es secreta y reservada conforme a las disposiciones constitucionales y legales invocadas en el presente reclamo.

**Segundo:** Que, evacuando el informe solicitado, el Consejo para la Transparencia solicita el rechazo del reclamo por no concurrir ilegalidad alguna en la decisión impugnada.

Sostiene que la información estadística objeto del amparo detenta una naturaleza eminentemente pública, fundando esta aseveración en el marco normativo constitucional y legal vigente.

Expone que con la promulgación de la Ley N° 20.050 del año 2005, que incorporó el artículo 8° de la Constitución Política, se estableció el principio fundamental de publicidad de los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y procedimientos. Este principio constitucional fue posteriormente desarrollado y ratificado por el legislador en los artículos 3°, 4°, 5°, 10 y 11 de la Ley de Transparencia, estableciendo que toda información que obre en poder de los órganos de la Administración del Estado se presume pública, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, a menos que esté sujeta a las excepciones legalmente establecidas.

Recalca que las causales de secreto o reserva constituyen excepciones al principio general de publicidad y, por tanto, deben



interpretarse y aplicarse en forma restrictiva, correspondiendo la carga de la prueba del secreto a quien lo invoca.

Invoca la prohibición legal expresa que contiene el artículo 28 inciso 2 de la Ley de Transparencia, que establece 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 de dicha ley.

Sostiene que Gendarmería refiere que la entrega de la información respectiva generaría una afectación al debido cumplimiento de sus funciones, alegación que resulta subsumible en la causal de reserva del artículo 21 N° 1 de la Ley de Transparencia, por lo cual se encuentra expresamente impedida de interponer el presente reclamo de ilegalidad.

Argumenta que no se acreditó una afectación concreta a la seguridad de la Nación en los términos exigidos por el artículo 21 N° 3 de la Ley de Transparencia.

Sostiene que el criterio aplicado uniformemente por el Consejo exige que la afectación de los bienes jurídicos protegidos debe ser presente o probable y con suficiente especificidad para justificar la reserva, la que no se presume sino que debe ser acreditado por el órgano administrativo requerido. En la especie, durante la tramitación del amparo, Gendarmería no logró acreditar de qué modo la entrega de los datos estadísticos requeridos puede afectar el bien jurídico protegido por el mencionado precepto, limitándose a formular alegaciones genéricas y meras apreciaciones subjetivas o hipotéticas respecto a la utilización de la información.

Alega que tampoco se configura la causal de reserva del artículo 21 N° 5 de la Ley de Transparencia, en relación con el artículo 27 del Decreto Ley N° 2.859, por cuanto la información ordenada entregar por el Consejo en la decisión impugnada, en caso alguno resulta



subsumible en la norma legal invocada, puesto que sólo se ha ordenado la entrega de información estadística que no está siquiera cerca de dar cuenta de la información que el legislador expresamente reserva en el citado artículo 27, referido a planos o instalaciones de unidades penales, planes de operación o de servicio, horarios de ingreso y salida de funcionarios penitenciarios, y protocolos sobre traslado de personas privadas de libertad.

Remarca que la misma norma establece que el secreto se configura únicamente cuando se afecte la seguridad del personal de Gendarmería de Chile o la seguridad de la Nación, cuestión que no se produce de manera probable, presente ni específica en el caso concreto.

Alega, en relación con el estándar probatorio aplicable, que la configuración de las causales de reserva exige examinar la afectación concreta que se produciría para poder determinar si opera la causal de secreto, lo que es consistente con el carácter excepcional de los casos de reserva. Este estándar ha sido ratificado por la jurisprudencia de esta Corte de Apelaciones, que ha precisado que no es suficiente que la información "*se relacione*" con la protección de los bienes jurídicos mencionados o que le resulte "*atingente*", sino que se requiere además la configuración de la afectación, sea ésta presente o probable y con suficiente especificidad para justificarla, circunstancia que no se presume y debe ser acreditada por el órgano administrativo requerido.

Solicita a esta Corte tener por evacuado el informe, y por efectuados los descargos y observaciones al reclamo de ilegalidad deducido en su contra, requiriendo que en consideración a los fundamentos de hecho y de derecho esgrimidos se sirva rechazarlo en su totalidad por no concurrir ilegalidad alguna en la decisión reclamada, resolviendo en definitiva mantener o confirmar la Decisión de Amparo Rol C4245-24.

**Tercero:** Que el 1 de abril de 2025 se certificó que el tercero interesado, Claudio Cerda Santander, siendo válidamente notificado del



presente reclamo el 5 de marzo del año en curso no evacuó el traslado conferido, por lo que se prescindió del mismo para la vista de la causa.

**Cuarto:** Que, para resolver, se debe tener presente que el artículo 8 inciso segundo de la Constitución Política de la República establece el principio de publicidad de los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen, estableciendo que sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos, 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.

Así, la Ley N° 20.285, Ley de Transparencia, en su artículo 4° señala 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”*. A su turno, en su artículo 5°, instituye 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”*.

El mismo cuerpo normativo, consigna en su artículo 21, en lo que interesa, 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:*

*1. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, particularmente:*

*a) Si es en desmedro de la prevención, investigación y persecución de un crimen o simple delito o se trate de antecedentes necesarios a defensas jurídicas y judiciales.*

*[...]*

*3. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte la seguridad de la Nación, particularmente si se refiere a la defensa nacional o la mantención del orden público o la seguridad pública.*

*[...]*

*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.*

A su vez, el inciso segundo del artículo 28 de la ley de Transparencia refiere: “*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*”.

**Quinto:** Que, asentado el marco normativo precedente, cabe señalar que corresponde entonces determinar si se configuran las causales de reserva contempladas en los numerales 3 y 5 de la Ley N° 20.085.

Previamente resulta pertinente precisar que la mayoría -o todos- los internos sujeto del requerimiento de información en cuestión, tienen la calidad de Población Penal de Riesgo, según la clasificación que realiza Gendarmería de Chile, entendiéndose por tal a “*toda persona*



*privada de libertad en el subsistema cerrado (imputada o condenada) que, por sus características individuales, tanto por su capacidad para vulnerar la seguridad, por la connotación pública del delito cometido o por ser conocido públicamente, requiere de resguardos y medidas distintas para su custodia y traslado, ya sean aquellas de orden de recursos humanos, materiales e infraestructura, por el riesgo que implica para el resto de la población penal, para el personal institucional o sobre la propia integridad”.*

**Sexto:** Que, atendida la naturaleza de la información pretendida, esta Corte comparte con la reclamante que su contenido no debe ser conocido por el solicitante o por terceros, pues corresponde a datos cuya divulgación podría ser utilizada por bandas delictivas que pertenecen al denominado *crimen organizado*, tanto aquellas indicadas en el requerimiento de información, como por bandas o grupos rivales, con el propósito de planificar y ejecutar diversos ilícitos penales que, al poner en riesgo la actividad penitenciaria, consecuentemente lo hagan también respecto del orden y seguridad pública, teniendo especialmente en consideración la capacidad que ostentan estas organizaciones delictivas para penetrar en todas las esferas, a través de la corrupción y la violencia.

En este sentido, proporcionar información tan específica, aun cuando tenga el carácter de estadística e innominada, puede conllevar una mayor eficacia de acciones destinadas a vulnerar la seguridad penitenciaria, por cuanto tratándose de personas de alto compromiso delictivo dicha publicidad puede redundar en situaciones de grave amenaza, tales como recibir los internos ayuda de terceros o la de propiciar escapes o motines.

**Séptimo:** Que, en este orden de ideas, para elucidar si concurre la causal de reserva alegada debe hacerse una prognosis en orden a si la comunicación o conocimiento de la información solicitada puede afectar o no la mantención del orden público o la seguridad pública, materia sobre la que sólo cabe demandar una



probabilidad plausible y razonada de que ese riesgo pueda materializarse, sin que quepa exigir para configurar esta causal antecedentes concretos y específicos sobre el mal uso que determinadas personas podrán hacer de la información.

**Octavo:** Que, asimismo, también se configura la causal de reserva del N° 5 del artículo 21 de la Ley N° 20.585, el artículo 27 N° 2 del Decreto Ley N° 2.859, que Fija la Ley Orgánica de Gendarmería de Chile, de quórum calificado, en cuanto preceptúa que: *“Se considerarán secretos los siguientes documentos, cuya publicidad afectare la seguridad del personal de Gendarmería de Chile o la seguridad de la Nación: 2.- Los atinentes a planos o instalaciones de unidades penales u otras instalaciones de la institución y los planes de operación o de servicio de la misma, con sus respectivos antecedentes, considerando especialmente los horarios de ingreso y salidas de los funcionarios penitenciarios desde y hacia las unidades penales y los protocolos que traten sobre el traslado de personas privadas de libertad”.*

En efecto, tal como lo arguye la reclamante, proporcionar la información pedida requiere necesariamente que Gendarmería procese los datos consignados en las fichas de clasificación de las personas privadas de libertad, documentos cuya elaboración persigue tanto una adecuada segmentación de la población penal como una aplicación diferenciada del trato penitenciario y, por consiguiente, dicha información incide directamente en los planes de operación de Gendarmería de Chile.

**Noveno:** Que, en lo concerniente a este último motivo de reserva, es útil relevar que el artículo 8° de la Constitución al disponer que una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen cuando su publicidad afectare esos bienes o intereses colectivos, está entregando al legislador de quórum calificado que defina de manera anticipada ese peligro, de



modo que no cabe pretender que el órgano de la Administración justifique en cada caso particular la *afectación* de los bienes jurídicos que las causales de reserva o secreto buscan proteger, pues tal evaluación ya fue realizada por la ley.

**Décimo:** Que, en consecuencia, presentándose las causales de reserva previstas en los numerales 3 y 5 del artículo 21 de la Ley de Transparencia, el reclamo deberá ser acogido.

Por estas consideraciones, y visto, además, lo dispuesto en los artículos 28 inciso 1°, 29 y 30 de la Ley N° 20.285, **se acoge** el reclamo de ilegalidad deducido por el Fisco de Chile en contra de la Decisión de Amparo Rol C4245-24, adoptada en sesión de 5 de septiembre de 2024 del Consejo Directivo del Consejo para la Transparencia, la que se deja sin efecto y, en su lugar, se declara **no dar lugar** al amparo de acceso a la información deducido por Claudio Cerda Santander en contra de Gendarmería de Chile

**Regístrese, notifíquese y archívese en su oportunidad.**

**Redacción del Ministro Guillermo de la Barra D.**

**Rol N° 646-2024.**

Pronunciada por la **Primera Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago**, presidida por el ministro señor Guillermo de la Barra Dünner e integrada, además, el ministro (S) señor Fernando Valderrama Martínez y el abogado integrante señor Luis Hernández Olmedo. No firma el abogado integrante señor Hernández, quien concurrió a la vista de la causa y al acuerdo, por no encontrarse al momento de hacerlo.



Este documento tiene firma electrónica  
y su original puede ser validado en  
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: BVLXXXSMMC

Pronunciado por la Primera Sala de la C.A. de Santiago integrada por Ministro Guillermo E. De La Barra D. y Ministro Suplente Fernando Antonio Valderrama M. Santiago, doce de junio de dos mil veinticinco.

En Santiago, a doce de junio de dos mil veinticinco, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.



Este documento tiene firma electrónica  
y su original puede ser validado en  
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: BVLXXXXSMC