



2022

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 13.035-2022

[2 de agosto de 2022]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 5°,
INCISO SEGUNDO, 10, INCISO SEGUNDO, Y 11, LETRAS A) Y C),
DE LA LEY N° 20.285, SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN
PÚBLICA

CENTRO VETERINARIO Y AGRÍCOLA LIMITADA (“CENTROVET”)
EN EL PROCESO ROL N° 651-2021 (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO),
SOBRE RECLAMO DE ILEGALIDAD, SEGUIDO ANTE LA CORTE DE
APELACIONES DE SANTIAGO

VISTOS:

A fojas 1 y 14, Centro Veterinario y Agrícola Limitada (“CENTROVET”) deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 5°, inciso segundo, 10, inciso segundo, y 11, letras a) y c), de la Ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública, en el proceso Rol N° 651-2021 (Contencioso Administrativo), sobre reclamo de ilegalidad, seguido ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

Precepto legal cuya aplicación se impugna

El texto de los preceptos impugnados dispone:



“Ley N° 20.285,

(...)

“Artículo 5°, inciso segundo, de la Ley N° 20.285.-

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

(...)

Artículo 10, inciso segundo, de la Ley N° 20.285.-

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

(...)

Artículo 11, letras a) y c), de la Ley N° 20.285

El derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado reconoce, entre otros, los siguientes principios:

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

(...)

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

(...)

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

Afirma la parte requirente que la gestión pendiente que invoca se origina en una solicitud de información efectuada con fecha 30 de mayo de 2021 por don Rubén Avendaño Herrera, al Servicio Agrícola y Ganadero (“S.A.G.”) para obtener acceso a

“1. Productos veterinarios biológicos y antimicrobianos (no solo antibióticos) que se encuentran registrados para uso de peces, salmónidos (salmón Atlántico, trucha arcoíris, salmón coho) y otras especies si fuera el caso. Nombre del producto, compuestos, excipientes, año de registro, dosis de registro y periodo de tratamiento de registros, fecha de actualización del registro y fecha de vencimiento del registro.



2. *Productos veterinarios biológicos y antimicrobianos (no solo antibióticos) que se encuentran registrados para uso en moluscos. Indicar: nombre del producto, compuestos, excipientes, año de registro, dosis de registro y periodo de tratamiento de registros, fecha de actualización del registro y fecha de vencimiento del registro.*”

Indica la requirente que con fecha 28 de junio de 2021, se opuso a la entrega de la información indicada en la solicitud, en virtud de lo dispuesto en el artículo 21 número 2 de la Ley N° 20.285, toda vez que su publicidad, comunicación o conocimiento afectaría los derechos de carácter comercial o económico de esta.

El Servicio Agrícola y Ganadero, con fecha 20 de agosto de 2021, dictó la Resolución Exenta N° 5317/2021, negando la entrega de información invocando la causal de los artículos 20 y 21 N° 2 de la Ley de Transparencia.

El señor Avendaño dedujo amparo por denegación de información y el Consejo para la Transparencia, por resolución de 15 de diciembre de 2021, aplicando las normas impugnadas de aplicación, acogió el amparo en el expediente Rol C-6473-2021 y ordenó al Servicio Agrícola y Ganadero la entrega de información.

La actora de autos, Centro Veterinario y Agrícola Limitada, interpuso reclamo de ilegalidad en contra de la decisión del Consejo para la Transparencia, en la gestión judicial que se sustancia ante la Corte de Apelaciones de Santiago, aduciendo que se trata de información reservada, al amparo del artículo 21, N° 2 de la Ley de Transparencia, y por constituir además una materia cuya divulgación afecta derechos de carácter comercial o económico de terceros.

Se afirma que sostener la aplicación de las normas impugnadas a la gestión pendiente infringe la Constitución, pues revela información secreta o reservada, afectando a la requirente en su derecho a la privacidad y reserva respecto de los antecedentes comerciales e industriales fundamentales para su actividad económica.

El reclamo de ilegalidad invocado actualmente se encuentra en estado de relación, y suspendido por Segunda Sala de este Tribunal Constitucional.

A continuación, en cuanto al conflicto constitucional se afirma por la requirente que la aplicación de los artículos 5°, inciso segundo; 10, inciso segundo, y 11, letras a) y c) de la Ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública, es decisiva para la resolución del reclamo de ilegalidad invocado como gestión judicial pendiente e importa en el caso concreto la infracción al artículo 8°, inciso segundo, de la Constitución Política de la República, en cuanto dicha preceptiva contraría y excede el contenido normativo dispuesto por la Carta Fundamental.

Se contravienen los límites del artículo 8°, inciso segundo, de la Constitución que, como se desprende de su historia fidedigna, fija un límite preciso a la publicidad que está constituido por actos y resoluciones de los órganos del Estado, fundamentos de estos o documentos que consten en un procedimiento, y no es pública la información por el solo hecho de obrar en poder de la Administración.



La norma constitucional referida si bien hace públicos los actos y resoluciones de los órganos de la Administración, así como sus fundamentos y procedimientos, no autoriza como pretende exigir el Consejo para la Transparencia, a transformar en pública toda información que obra en poder de la Administración.

Se agrega que el derecho a la información no es absoluto ni se encuentra consagrado a nivel constitucional en los términos pretendidos por el Consejo Para La Transparencia. Cita la requirente jurisprudencia previa de este Tribunal Constitucional, que abona su argumentación de inconstitucionalidad por infracción al artículo 8°, inciso segundo constitucional, instando porque esta Magistratura siga los mismos criterios y acoja la inaplicabilidad impetrada.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Segunda Sala, con fecha 23 de marzo de 2022, a fojas 22, disponiéndose la suspensión del procedimiento.

En resolución de fecha 19 de abril de 2022, a fojas 322, se declaró admisible.

Conferidos los traslados de fondo a los órganos constitucionales interesados y a las demás partes en la gestión invocada, fueron formuladas observaciones dentro de plazo legal por el Consejo para la Transparencia (fojas 330), que solicita el rechazo del requerimiento de fojas 1, en todas sus partes.

En su presentación de fojas 112, el Consejo para la Transparencia insta por el rechazo del requerimiento en todas sus partes, afirmando que la aplicación de los preceptos cuestionados de la Ley de Transparencia, no generan la infracción al artículo 8° constitucional alegada. Explica que este Tribunal Constitucional, ya en sus sentencias roles N°s 2870 y 2871, al igual como lo ha declarado la Corte Suprema (Recurso de Queja Rol N° 49.981-2016), han reconocido que el artículo 8° constitucional contempla un principio general de publicidad de la información en poder de los órganos del Estado, con las excepciones que señala la propia norma constitucional; al tiempo que su alcance e interpretación no puede ser de carácter restrictivo, salvo que se les desconozca su condición de principio, como pretende el requerimiento de fojas 1.

Luego, la aplicación que se ha efectuado en el caso concreto de los incisos 2° de los artículos 5° y 10, y de las letras a) y c) del artículo 11 de la N° 20.285 no contraviene el inciso 2° del artículo 8° de la Carta Fundamental, sino que desarrolla lícitamente el contenido del principio de publicidad.

Agrega el CPLT que la información concernida en el caso concreto sí corresponde a información que sirve de fundamento para la adopción de decisiones públicas por parte de los órganos concernidos, y forma parte de procedimientos administrativos, y fundamento de los actos y resoluciones ventilados en dicho ámbito;



para concluir que la decisión de amparo del Consejo se ajusta plenamente al tenor del artículo 8º, inciso segundo, de la Carta Fundamental.

Además, se expresa que del artículo 19 N° 12 constitucional se deriva el derecho de acceso a la información pública y a conocer cómo los órganos públicos fundan sus decisiones.

La Carta Fundamental no establece que solo los actos administrativos formales o terminales sean objeto del derecho de acceso a la información, ni que únicamente los procedimientos administrativos formales, sean susceptibles de derecho de acceso a la información, pues no establece un catálogo taxativo de información pública; al tiempo que es perfectamente posible que la ley amplíe la extensión de la publicidad.

Por otro lado, expresa el CPLT que la normativa cuestionada no es decisiva en la resolución de la gestión pendiente, atendido que existen otros preceptos legales que producen efectos equivalentes a los que la requirente pretende evitar mediante esta acción y que no fueron requeridos de inaplicabilidad. A saber, los artículos 3º, 4º, 10 inciso 1º, 11 letra d), de la misma L. 20.285.

Por lo expuesto, el Consejo para la Transparencia solicita sea rechazado el requerimiento en todas sus partes.

Vista de la causa y acuerdo

En audiencia de Pleno del día 23 de junio de 2022, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos certificados por el Relator, quedando adoptado el acuerdo y la causa en estado de sentencia con la misma fecha.

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que, traídos los autos en relación, y luego de verificarse la vista de la causa, se procedió a votar el acuerdo respectivo, obteniéndose el resultado que a continuación se enuncia:

La Presidenta Ministra señora NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA, el Ministro señor NELSON POZO SILVA, las Ministras señoras MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y DANIELA MARZI MUÑOZ votaron por rechazar la acción deducida a fojas 1.

El Ministro señor CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, los Ministros señores JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y el Suplente de Ministro, señor, MANUEL NÚÑEZ POBLETE, votaron por acoger la acción deducida a fojas 1.

SEGUNDO: Que, en esas condiciones, se ha producido empate de votos, con lo cual, atendido el quorum exigido por el artículo 93, inciso primero, N° 6, de la Carta Fundamental para acoger un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, y teniendo en cuenta, de la misma forma, que por mandato del



literal g) del artículo 8° de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, el voto del Presidente de esta Magistratura no dirime un empate, como el ocurrido en el caso *sub-lite*, y, no habiéndose alcanzado la mayoría para acoger el presente requerimiento de inaplicabilidad, éste deberá ser necesariamente desestimado.

VOTOS POR RECHAZAR

La Presidenta Ministra señora NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA, el Ministro señor NELSON POZO SILVA, las Ministras señoras MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y DANIELA MARZI MUÑOZ estuvieron por rechazar la acción deducida a fojas 1 estuvieron por acoger el requerimiento por las siguientes consideraciones:

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

1°. La gestión judicial pendiente tiene su origen en la solicitud de la siguiente información efectuada por Rubén Avendaño Herrera al Servicio Agrícola y Ganadero ("SAG"):

"1. Productos veterinarios biológicos y antimicrobianos (no solo antibióticos) que se encuentran registrados para uso en peces, salmónidos (salmón Atlántico, trucha arcoíris, salmón coho) y otras especies si fuera el caso. Nombre del producto, compuestos, excipientes, año de registro, dosis de registro y periodo de tratamiento de registros, fecha de actualización del registro y fecha de vencimiento del registro.

2. Productos veterinarios biológicos y antimicrobianos (no solo antibióticos) que se encuentran registrados para uso en moluscos. Indicar: nombre del producto, compuestos, excipientes, año de registro, dosis de registro y periodo de tratamiento de registros, fecha de actualización del registro y fecha de vencimiento del registro.

3. Productos veterinarios biológicos y antimicrobianos (no solo antibióticos) que no se encuentran registrados en el SAG para peces, salmónidos y otras especies si fuera el caso y que el SAG y Sernapesca han autorizado su uso extraetiqueta o uso especial de acuerdo a la solicitud de empresas acuícolas. Volúmenes autorizados y veces entre los años 2010 a 2021.

4. Normativa vigente para que un registro veterinario y biológico de un producto comercial que se encuentra registrado para una especie se pueda ampliar a otra especie. Por ejemplo, tiamulina que se usa en cerdos para ser usados en salmones. Tiempo que puede tardar y estudios que son obligatorios de realizar.

5. Cantidades o volúmenes de importaciones de todos los antimicrobianos señalados anteriormente en los últimos 5 años. Tanto registrados para peces como no registrados.

6. Si tienen estadísticas sobre el uso de antimicrobianos en mascotas y animales mayores de los últimos 5 años también informar.



7. *Productos pesticidas que se encuentran registrados para uso en la industria del agro y vinos. Nombre del producto, compuestos, excipientes, año de registro, dosis de registro y periodo de tratamiento de registros, fecha de actualización del registro y fecha de vencimiento del registro. Volúmenes importados de estos pesticidas en los últimos 5 años”.*

Con fecha 20 de agosto de 2021, mediante la Resolución Exenta N° 5317/2021 el SAG, de conformidad con el artículo 21, N° 2, de la Ley de Transparencia, denegó parcialmente la información solicitada, en lo que respecta a sus N°s 1 y 2, por considerar que la entrega de tal información podría afectar los derechos de carácter comercial o económico de diversas empresas.

2°. Atendido lo anterior, el solicitante de información dedujo amparo ante el Consejo para la Transparencia, el que fue acogido por éste para ordenar al SAG entregar la siguiente información:

“1. Productos veterinarios biológicos y antimicrobianos (no solo antibióticos) que se encuentran registrados para uso en peces, salmónidos (salmón Atlántico, trucha arcoíris, salmón coho) y otras especies si fuera el caso. Nombre del producto, compuestos, excipientes, año de registro, dosis de registro y periodo de tratamiento de registros, fecha de actualización del registro y fecha de vencimiento del registro.

2. Productos veterinarios biológicos y antimicrobianos (no solo antibióticos) que se encuentran registrados para uso en moluscos. Indicar: nombre del producto, compuestos, excipientes, año de registro, dosis de registro y periodo de tratamiento de registros, fecha de actualización del registro y fecha de vencimiento del registro”.

3°. Con fecha 29 de diciembre de 2021, la empresa requirente en estos autos constitucionales, Centro Veterinario y Agrícola Limitada (“Centrovét”), dedujo ante la Illtma. Corte de Apelaciones de Santiago reclamo de ilegalidad en contra del Consejo para la Transparencia, Rol N° 651-2021, el cual se encuentra pendiente de resolver.

4°. La requirente solicita a este Tribunal Constitucional que declare inaplicable en la gestión pendiente la parte subrayada de los artículos 5°, 10° y 11°, letras a) y c), de la Ley N° 20.285, preceptos que establecen lo siguiente:

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

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

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



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

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

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

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

5°. La cuestión constitucional que cabe dilucidar por esta Magistratura recae en la interpretación del artículo 8° de la Constitución, específicamente en cómo dicha interpretación resulta compatible con los preceptos impugnados.

II. CONSIDERACIONES PREVIAS EN RELACIÓN CON LOS PRECEDENTES DE ESTE TRIBUNAL

6°. Antes de abordar el conflicto que se ha presentado a la resolución de esta Magistratura, resulta necesario tener presente que ésta ha examinado en diversas oportunidades acciones de inaplicabilidad dirigidas en contra de preceptos de la Ley de Acceso a la Información Pública, existiendo una jurisprudencia variada en relación con ellos.

En efecto, la inaplicabilidad del art. 5° de la ley N° 20.285- ya sea respecto de requerimientos en que sólo se ha impugnado dicho precepto o junto a otras disposiciones de ese cuerpo legal- fue rechazada en las sentencias roles Nos. 2290, 2278, 2505, 2506, 2870, 2871, 4785 y 6932. Lo anterior es sin perjuicio también de tener en cuenta que mediante sentencia Rol N° 1051, recaída en el control preventivo de constitucional de la Ley de Acceso a la Información Pública, este Tribunal, sostuvo la constitucionalidad de su artículo 5°.

Sin embargo, por otra parte, no puede obviarse que, dentro de una tendencia constante en el último tiempo, las sentencias roles Nos. 1990, 2153, 2246, 2379, 2558, 2689, 2907, 2982, 3111, 3974, 4669, 4402, 4986, 5950, 5841, 6136, 7068, 7425, 8118, 8474, 9264, 9237, 9486, 9971, 9972, 9907, 10008, 10160, 10164, 10382, 10555, 10484, 10769, 11352 y 10.555 declararon la inaplicabilidad no sólo del mencionado artículo 5° sino además del inciso segundo del art. 10, incluyendo algunas que también acogieron la impugnación del art 11, letras a) y c), todos de la Ley N° 20.285.

7°. En esta oportunidad, tras cambios recientes de integración, esta Magistratura modificará la línea jurisprudencial -como lo hizo en las sentencias



recientemente dictadas, Roles N° 11.736, 12.144, 12.145, 12.326 -, la cual siempre en votación dividida fue determinada por mayoría durante estos últimos tres años, para rechazar la presente acción, de acuerdo con los fundamentos que más adelante esta sentencia desarrollará.

Pues bien, en aras de los principios de transparencia y de motivación de las sentencias, resulta necesario dar razones para tal cambio jurisprudencial. Como las necesidades de certeza jurídica y de igualdad ante la ley y ante la Constitución hacen relevante que las líneas jurisprudenciales de este Tribunal gocen de un nivel de homogeneidad y consolidación que las haga reconocibles, cuestión que empalma con el derecho de todo justiciable a la igual protección por el sistema jurídico en el ejercicio de sus derechos (artículo 19, numeral 3°, inciso primero, de la Constitución vigente), no puede obviarse entonces que este órgano de justicia constitucional debe hacerse cargo de lo que implica un cambio jurisprudencial.

Sucede que, en materia de Derecho Procesal Constitucional, se ha sostenido que *“dentro de las distintas cualidades deseables de los sistemas jurídicos en los Estados democráticos está la predicción y coherencia de las decisiones judiciales. Los ciudadanos esperan que, en todo caso, ante la existencia de asuntos análogos en sus hechos jurídicos relevantes, los jueces otorguen decisiones igualmente similares. No basta, por ende, que se esté ante la estabilidad y coherencia de las reglas del derecho legislado, sino también ante la ausencia de arbitrariedad en las decisiones judiciales”* (Oswaldo Alfredo Gozaíni (2014), Tratado de Derecho Procesal Constitucional Latinoamericano, Tomo III, Ed. Thomson Reuters La Ley, Buenos Aires, p. 604). Es en ese orden de ideas que esta sentencia anuncia expresamente un cambio de línea jurisprudencial respecto del control de la preceptiva cuestionada, y no solamente una variación de criterio respecto de la presente causa.

8°. Al respecto debemos destacar, en primer lugar, la importancia del “principio de coherencia interna del ordenamiento”, el cual no sólo se refiere al ordenamiento jurídico sino asimismo a las sentencias emanadas de los tribunales que lo interpretan y aplican, como es el caso de aquellas emanadas de este Tribunal Constitucional, como consecuencia de *“la importancia de la jurisprudencia como complemento del ordenamiento y como eficaz instrumento para mantener la coherencia del mismo”* (Francisco J., Ezquiaga Ganuzas (2013), *La Argumentación en la Justicia Constitucional*, Ed. Jurídica Grijley, Lima, p. 337).

Asimismo, respecto del carácter lógico de los argumentos justificativos utilizados en las sentencias, no puede obviarse asimismo *“el argumento de autoridad o ab exemplo”*, que consiste *“en utilizar la opinión de una persona en favor de una tesis propia, pero al no proporcionar más que opiniones esta forma de argumentación obtiene una fuerza mayor o menos en función del prestigio que se le reconoce a la autoridad invocada”* (Francisco J., Ezquiaga Ganuzas (2013), ob. cit., p. 402). No hay duda, por lo dicho, que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional constituye un argumento de autoridad y por ello cobra relevancia si hay un cambio en su jurisprudencia cuando decide casos posteriores similares.



9°. Indudablemente en esta materia se presenta el problema de si el Tribunal Constitucional está obligado o no a seguir la línea jurisprudencial que emana de sus sentencias previas (el auto precedente o auto vinculación), la cual generalmente es invocada por las partes que recurren a él, o si existe la posibilidad de que efectúe un cambio jurisprudencial a pesar de la igualdad sustancial de los supuestos del caso.

Entendemos que la dificultad se plantea especialmente cuando dicha jurisprudencia constituye una doctrina reiterada que establece esta Magistratura al decidir causas similares, doctrina que ha supuesto seleccionar un determinado significado atribuido a las normas que interpreta para descartar otros y que constituye un “precedente” cuya existencia no puede obviarse.

La existencia de un precedente se da en algunas decisiones jurisdiccionales que satisfacen ciertos requisitos. En particular, *“ser precedente” es una característica que consiste en que tal decisión emplea alguna norma general y abstracta cuya presencia es considerada normativamente relevante para decisiones jurisdiccionales posteriores* (Álvaro Núñez Vaquero y José Angel Fernández Cruz (2021), “Creación, derogación y aplicabilidad de precedentes: a propósito de los precedentes constitucionales chilenos sobre el nasciturus”, *Derecho PUCP*, N° 86, p. 296).

10°. Respecto al precedente horizontal -es decir, a aquel que obliga a que un caso judicial sea *“resuelto conforme la regla explicitable de una sentencia anterior recaída en un supuesto análogo, pronunciado por el mismo tribunal”* (Garay, Alberto F. (2013). *La Doctrina del Precedente en la Corte Suprema*. Buenos Aires, Ed. AbeledoPerrot, p. 16)-, la Corte Suprema de Argentina, en el conocido caso Baretta, formuló ciertas pautas para resolver cuándo podía apartarse de sus precedentes, al señalar que, como excepción, cabía solo en “causas graves, es decir, cuando resultase “de manera clara el error y la inconveniencia de las decisiones recaídas sobre la cuestión legal objeto del pleito”. La Corte indicó, entonces, que el “error” y la “inconveniencia” de los precedentes eran factores que la habilitaban a abandonarlos. Pero ¿cuándo es “inconveniente” de mantener un criterio? ¿cuán grave debe ser el error y cómo evitar que este se transforme en una habilitación a abandonar todo aquel precedente que no le resulte simpático al juez? En 2006, dicha Corte precisó un poco más -en la causa Barreto- qué factores dan lugar al cambio de jurisprudencia. Afirma que deben existir: (i) causas suficientemente graves como para hacer ineludible tal cambio de criterio; o (ii) “razones de justicia”. Entre estas últimas, enumera: “(a) el reconocimiento del carácter erróneo de la decisión; (b) la apreciación de las lecciones de la experiencia; (c) la existencia de cambiantes circunstancias históricas que hubieran demostrado la conveniencia de abandonar el criterio establecido”.

Por su parte, la Corte Constitucional de Colombia, en sentencia de Constitucionalidad N° 111/19 de Corte Constitucional, 13 de Marzo de 2019, en un modelo en el que sus precedentes son obligatorios de seguir, sostuvo: “30: No se justifica que la Corte Constitucional cambie su precedente. Un interviniente sostuvo que la Corte Constitucional debe cambiar su precedente debido a la sentencia



proferida por la Corte Interamericana en el caso López Mendoza vs. Venezuela . Esta Corporación estima que no se cumple ninguno de los requisitos que permita hacer un ajuste al precedente existente. Como lo ha señalado esta Corte, el cambio de precedente es válido únicamente si se presenta uno de los siguientes tres casos: (i) que la jurisprudencia vigente haya sido errónea porque fue “adecuada en una situación social determinada, [que no responde] adecuadamente al cambio social posterior”; (ii) que la jurisprudencia resulta errónea por ser contraria a los valores, objetivos, principios y derechos en los que se fundamenta el ordenamiento jurídico , y (iii) si hubo un cambio en el ordenamiento jurídico positivo ."

Cabe tener en cuenta, asimismo, lo que ha señalado el Tribunal Constitucional de España, con base en el principio de igualdad: “(...) un órgano judicial no se encuentra condicionado necesariamente por un pronunciamiento previo, sino que puede alterarlo, siempre que justifique razonada y razonablemente el cambio de criterio (...)” (FJ. 4º, Sentencia 80/2020). Por lo tanto, si bien la Magistratura puede modificar sus criterios previos, ello la obliga a motivar adecuadamente ese cambio.

11º. En el mismo sentido, no puede olvidarse que la interpretación constitucional se hace con una finalidad: resolver conflictos jurídicos teniendo como estándar el significado de la norma que recoge los valores y principios fundamentales para estructurar en cohesión, unión y paz la convivencia de los miembros de una sociedad diversa en un momento histórico determinado, por lo cual la interpretación de la Constitución muchas veces evoluciona para adaptarse a los paradigmas culturales, jurídicos y sociales actuales, pues se usa para resolver conflictos hic et nunc, aquí y ahora. Por lo tanto, el recurso a la jurisprudencia como referente y elemento de juicio no puede significar la petrificación del derecho a los estándares de una época pretérita y superada, ni tampoco puede significar la negación de la necesaria interpretación evolutiva de las normas constitucionales.

12º. En relación a la jurisprudencia de este Tribunal sobre sus precedentes, algunas sentencias han explicitado que existe un precedente vinculante; otras lo recuerdan y expresamente deciden afirmarlo; otras mencionan que existe un precedente aplicable pero que debe ser reemplazado; hay sentencias en que el voto de minoría cuestiona directa o indirectamente a la mayoría apartarse del precedente que se estima vinculante; existen casos en que un precedente busca actualizar uno anterior, pero sin modificarlo sustantivamente; y, por último, hay algunas sentencias que buscan justificar razonadamente el cambio de doctrina (García García, José Francisco (2018), “Precedente horizontal de facto en el Tribunal Constitucional”, *Revista de Derecho Público*, Número Especial, pp. 247-262).

En relación a esta última hipótesis, este Tribunal ha sostenido, como criterio general, que “para resolver acerca de la conveniencia de mantener la razón decisoria contemplada en fallos anteriores del Tribunal Constitucional en relación a una materia determinada, ello crea la certeza y seguridad jurídica necesarias para todos aquellos a quienes pueda interesare y/o afectar lo que éste resuelva sobre el punto”, por lo cual



“los cambios de doctrina jurídica por lo general deben producirse siempre que existan motivos o razones fundamentales que los justifiquen” (STC 171, c. 15°). Es decir, es posible tal cambio en la medida que se advierta y se fundamente claramente la decisión (STC 1572, c. 12°, 1598, c. 12°, 1808, c. 12°, 2301, c. 8°, entre otras).

13°. En cuanto a la sentencia de inaplicabilidad, si bien “sólo produce efecto en el caso concreto en el que se dicta (artículo 92 de la ley orgánica constitucional del TC N° 17.997), esta Magistratura ha sostenido que, “por la certeza o seguridad jurídica, es conveniente mantener la razón decisoria mantenida en fallo anteriores sobre la misma materia” (STC 2246, c. 7°), sin perjuicio de poder cambiar la doctrina justificándolo razonadamente.

Entonces cabe afirmar, en primer lugar, que siendo la inaplicabilidad un control de carácter concreto, no puede llevar a una repetición automática, mecánica y ciega de sentencias por el solo hecho de plantearse una cuestión sobre las mismas normas de manera reiterada; en segundo lugar, ni la ley orgánica de esta Magistratura ni la Constitución vigente establecen ni regulan en ninguna parte un sistema de precedentes jurisprudenciales ni de extensión de efectos de sentencias fuera del proceso en el control de inaplicabilidad, que además tiene solo efectos particulares y se refiere solo al caso concreto; y, en fin, en tercer lugar, despejado el carácter concreto del control de inaplicabilidad, debe tenerse presente que lo que sí merece una lectura posiblemente más allá del caso específico es el estándar de constitucionalidad que se fije como parámetro de control y su razonabilidad, en la medida que ello se traduce en determinar el sentido, alcance y significado de normas constitucionales, cuya eficacia, pese al efecto inter partes de la sentencia, es abstracta y erga omnes (STC Rol 12.271, cc. 11°, 12° y 13°, entre otras sentencias).

14°. Si la interpretación constitucional que corresponde efectuar a este Tribunal cuando dicta una sentencia debe tener como parámetro objetivo la lógica de lo razonable, deben buscarse, por lo tanto, argumentos para resolver un conflicto entre las distintas razones que se presentan como la respuesta adecuada para el caso. En efecto, si tal decisión “*debe exponerse no como un acto arbitrario, sino como el resultado de un razonamiento que puede ser racionalmente presentado y, también, racionalmente controlado*” (Jerzy Wróblewski (2001), *Constitución y teoría de la interpretación jurídica*, 1° reimpresión, Cuadernos Civitas, Madrid, p. 62), la razonabilidad de una sentencia que resuelve un conflicto constitucional exige entonces interpretar la ley a partir de los valores, principios, objetivos y derechos consagrados en la Constitución.

15°. Por lo anterior, al modificar la jurisprudencia previa y sostener la constitucionalidad de las normas impugnadas en relación al caso concreto, los ministros que suscriben esta sentencia consideran que, al abordar los reproches de constitucionalidad del requirente, resulta pertinente que en dicho análisis se considere lo expresado en la sentencia de este órgano, de 23 de junio de 2002 (Rol N°325), en cuanto señala que: “Los principios hermenéuticos aplicables para interpretar la Constitución son más amplios que los que rigen para las leyes. La Constitución, a



diferencia de las leyes ordinarias, “es una super-ley, es una ley fundamental; de aquí la necesidad de establecer con exquisito rigor, su preciso sentido, ya que las exigencias de certeza y seguridad jurídicas son mucho más exigibles en la interpretación del estatuto jurídico de la convivencia política, que establece no sólo quienes son los órganos legisladores y los procedimientos seguidos para producir las leyes, sino el conjunto de afirmaciones sociales que hacen posible la inserción del individuo en el Estado. En este sentido, la Constitución es la expresión jurídica fundamental del Estado de Derecho.” (c. 13°).

Complementado lo anterior, la hermenéutica ha considerado el principio de “presunción de legitimidad” o “interpretación de conformidad a la Constitución”, que el Tribunal ha aplicado de manera reiterada. De sus fallos se infiere que los preceptos que le corresponde controlar deben estimarse, en principio, constitucionales, válidos o legitimados y que sólo deben declararse inconstitucionales, una vez que el análisis depurado de ellos lleve a los sentenciadores a la íntima convicción, más allá de toda duda razonable, de que no es posible armonizarlo con la preceptiva de la Carta Fundamental (Valenzuela Somarriva, Eugenio, *Criterios de Hermenéutica Constitucional Aplicados por el Tribunal Constitucional*, Cuaderno N° 31, Tribunal Constitucional de Chile, 2006, p. 35).

De este modo esta Magistratura ha utilizado el criterio de la razonabilidad, como método resolutivo sobre la constitucionalidad de una o más normas, de forma que la fundamentación de la convicción de los magistrados sobre la legitimidad o invalidez de un determinado precepto jurídico dentro de nuestro ordenamiento constitucional, hace palpable que la llamada “razonabilidad técnica” configure una especie de principio general, situación que en el caso que nos ocupa se traduce en una apropiada adecuación entre los valores, principios, fines y derechos consagrados en la Constitución fines y los medios que utiliza Ley de Transparencia N° 20.285 para lograr concretarlos. En otras palabras, la existencia de una correspondencia o vínculo entre las obligaciones que la norma impone y los propósitos que la ley quiere alcanzar se expresa en un método que requiere de una justa adecuación entre los fines perseguidos por la norma superior y los medios empleados por la de inferior jerarquía para lograrlos (STC 9853, 8887, 11526, 9266).

III. ALCANCE DEL INCISO 2° DEL ARTÍCULO 8 DE LA CONSTITUCIÓN

16°. Pues bien, la doctrina que surge de las sentencias estimatorias de inaplicabilidad recaídas en los preceptos de la Ley de Transparencia que son impugnados en estos autos sostiene que la aplicación de tales preceptos contraviene el inciso 2° del art. 8° de la Constitución.

Al interpretar esa disposición constitucional, tal jurisprudencia ha sostenido que ésta “no hace público todo lo que el Estado tenga o posea, sino sólo “los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y procedimientos



que utilicen” (entre otras, STC Rol N° 2907, c. 25°; STC Rol N° 2558, c. 10°; STC Rol N° 3111, c. 21°); que “son públicos sólo ciertos aspectos de la actuación administrativa: los actos y resoluciones, sus fundamentos y los procedimientos que utilicen” (C. 26°, STC Rol N° 2982); que el artículo 8° no establece el principio de publicidad (STC Rol N° 1990/2012), no consagra un derecho de acceso a la información de un modo expreso (STC Rol N° 634/2007) y no habla de información (STC roles N°s 2246/2012, 2153/2013 y 2379/2013); que, como los preceptos legales impugnados amplían el objeto del acceso a la información, se afecta el artículo 8° constitucional, porque si éste hubiera querido hacer pública toda la información que produzca o esté en poder de la Administración, no hubiera utilizado las expresiones “acto”, “resolución”, “fundamentos” y “procedimientos”, entendiéndose que el uso de estas expresiones es restrictivo y sólo busca enumerar taxativamente aquello que específicamente se quería hacer público. (entre otras, STC Rol N° 2907, c. 38°; STC Rol N° 2558, c. 21°; STC Rol 4669, c. 26°).

17°. Al enfrentar ahora los cuestionamientos que formula la requirente en contra de los preceptos legales impugnados nuevamente nos encontramos con que la cuestión constitucional que especialmente debe dilucidar esta Magistratura se vincula con la interpretación del artículo 8° de la Constitución y cómo esa interpretación es compatible con los preceptos impugnados. Ya recordamos que dos cuestiones han estado en el centro de la jurisprudencia previa del Tribunal Constitucional sobre la publicidad de los actos de los órganos del Estado. Primero, si la Constitución consagra o no un principio de publicidad. Y, segundo, el alcance del mismo y los límites de aquel.

18°. La noción de principio está en juego, puesto que, como ya se recordó y han sostenido las sentencias que han declarado inaplicables los preceptos que se cuestionan, el artículo 8° constitucional “tampoco establece, como lo hace el inciso primero respecto de la probidad, un principio de publicidad, ni que los órganos del Estado deban “dar estricto cumplimiento” a dicha publicidad. Ello no desmerece la relevancia del mandato, ni relaja su cumplimiento. Sin embargo, constituye un elemento de interpretación, frente a otras disposiciones constitucionales que sí establecen una consideración de esta naturaleza.” (STC Rol N° 1.990, c.19°).

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



en forma expresa, pero no es posible entender que sean los únicos que formen parte de nuestro ordenamiento.

20°. Sólo en la revisión de un cúmulo de sentencias es posible advertir que la jurisprudencia constitucional recurre permanentemente a los principios. Sólo a título ejemplar: al principio de separación de poderes (STC roles N°s 2865 y 2866 en el c.15°, 2868, c.6°, y 2805, c.19°); principio de igualdad ante la ley (STC roles N°s 2805, c.20°, y 2673, c.15°); principio de protección a la maternidad (STC Rol N° 2796, c.6°); principios del bien común y servicialidad del Estado (STC roles N°s 2693, c.7°, y 2793, c.19°); principio de legalidad (STC roles N°s 2671, c.17°, 2834, c.27°, 2694, c.14°, y 2722, c.14°); principio de legalidad del gasto (STC roles N°s 2868, c.14°, y 2744, c.6°); principio de independencia de la función parlamentaria (STC Rol N° 2868, c.7°); principio de igualdad (STC Rol N° 2694, c.3°); principio de certeza y seguridad jurídica (STC Rol N° 2694, c.18°); principio de autonomía financiera del Congreso Nacional (STC Rol N° 2868); principios de culpabilidad penal, de tipicidad y de legalidad penal (STC Rol N° 2722); principio del debido proceso (STC Rol N° 2722, c.5°); principio del justo y racional procedimiento (STC Rol N° 2722, c.6°); principio de presunción de inocencia (STC Rol N° 2799, c.17°); principio de razonabilidad (STC Rol N° 2798, c.27°); principio de proporcionalidad (STC roles N°s 2671, c.23°, y 2798, c.27°); principio de juridicidad (STC Rol N° 2798, c.3°).

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

21°. Resuelto interpretativamente el correcto uso del principio de publicidad, cabe verificar su alcance. Si un principio es tal, básicamente lo será para que su aplicación tenga el máximo alcance posible. *“Los principios son mandatos de optimización que están caracterizados por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas. El ámbito de las posibilidades jurídicas es determinado por los principios y reglas opuestos. En cambio, las reglas son normas que sólo pueden ser cumplidas o no (...) Toda norma es o bien una regla o un principio.”* [Robert Alexy (2002), *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 86-87]. Es por ello que un principio es una norma genérica, porque *“por un lado, exige la formulación de otras normas -que la “concreticen”, la “actualicen” o le den “ejecución”- sin las cuales no sería apta para resolver casos concretos; pero, b) por otro lado, puede actualizarse, ejecutarse o concretizarse en formas muy diferentes y alternativas”* (Riccardo Guastini



(2010), *Teoría e ideología de la interpretación constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Unam, México, Ed. Trotta, p. 77).

22°. Ahora bien, el artículo 8° de la Constitución Política establece el principio de publicidad y, como tal, es el mínimo o parámetro a partir del cual se admite un desarrollo legal. La fuerza normativa del principio es esencialmente expansiva, por lo que sería un contrasentido afirmar que el artículo 8° establece un límite superior al desarrollo de la publicidad de los actos públicos. Tal como resolvió esta Magistratura en Sentencia Rol N° 1.051 (en materia de control preventivo de la Ley N° 20.285), el artículo 5° de esta ley es constitucional y no es una ley interpretativa de la Constitución como se pudo contrastar en el debate sostenido con la minoría de ese fallo.

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

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

IV. FUNCIÓN FISCALIZADORA DEL SERVICIO AGRÍCOLA Y GANADERO

23°. Sostiene la requirente que la información solicitada fue entregada por el privado al organismo público por así ordenarlo la Ley N° 18.755 que establece “Normas Sobre El Servicio Agrícola y Ganadero, deroga La Ley N° 16.640 y otras Disposiciones, y el Decreto N° 25 que Aprueba Reglamento De Productos Farmacéuticos de Uso Exclusivamente Veterinario”.

24°. El artículo 2° de la Ley N° 18.755 establece que el SAG “tendrá por objeto contribuir al desarrollo agropecuario del país, mediante la protección, mantención e



incremento de la salud animal y vegetal; la protección y conservación de los recursos naturales renovables que inciden en el ámbito de la producción agropecuaria del país y el control de insumos y productos agropecuarios sujetos a regulación en normas legales y reglamentarias”. Agrega el artículo 3° de la misma ley que al SAG, para el cumplimiento de sus funciones, corresponde “Aplicar y fiscalizar el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias sobre prevención, control y erradicación de plagas de los vegetales y enfermedades transmisibles de los animales. Asimismo, conocerá y sancionará toda infracción de las normas legales y reglamentarias cuya fiscalización compete al Servicio” (letra a) y “Efectuar la inspección y control sanitario de los productos farmacéuticos de uso exclusivamente veterinario. Las infracciones que constate deberá informarlas al Instituto de Salud Pública” (letra ñ).

A su vez, el artículo 41 de la ley dispone que el SAG “es la única autoridad encargada en todo el territorio nacional de la inspección y control sanitario de los productos farmacéuticos de uso exclusivamente veterinario, entendiéndose por tales a cualquiera sustancia natural o sintética, o mezcla de ellas, que se administre a los animales y los antígenos de uso in vitro”, agregando que un reglamento contendrá “las normas de carácter sanitario de producción, fabricación, registro, almacenamiento, distribución, venta, importación o exportación y características de los productos farmacéuticos de uso exclusivamente veterinario”.

25°. El reglamento al cual se hace referencia está contenido en el Decreto Supremo N° 25, de 2005, del Ministerio de Agricultura, que “Aprueba el Reglamento de Productos Farmacéuticos de Uso Exclusivamente Veterinario”. Ese cuerpo normativo establece que solo se podrá “fabricar, importar, exportar, tener, distribuir y transferir a cualquier título, productos registrados en el Servicio. Sólo se podrá fabricar e importar productos por quien sea el titular de su registro o se encuentre autorizado por éste” (art. 2°) y que el registro “es el procedimiento destinado a verificar la calidad, eficacia e inocuidad de un producto mediante la evaluación y reconocimiento de sus antecedentes”. Asimismo, dispone que “La aprobación o rechazo del registro de un producto se hará mediante una resolución que se notificará al solicitante”. Finalmente, el art. 6 del reglamento preceptúa que la resolución que otorga el registro de un producto debe contener, al menos, el nombre genérico del producto, la vigencia del producto y la fórmula cuali-cuantitativa completa, especificaciones del producto terminado, rotulado gráfico autorizado y resumen de las características del producto, las que se incluirán en uno o más anexos timbrados, que se considerarán parte integrante de la resolución, entre otros.

26°. En el caso concreto, detentando las facultades de fiscalización que se han atribuido al Servicio Agrícola y Ganadero, y sobre la base de la información que recibe de las empresas agropecuarias en el ejercicio de ciertas obligaciones legales, la información requerida sobre los productos veterinarios que se encuentran registrados para su uso en peces, salmónidos y otras especies y para uso en molusco no solo está



en su poder sino que además constituye el fundamento que le permite inscribir los productos en el Registro Sanitario de Productos.

V. NO ES NECESARIO ACREDITAR UN INTERÉS PÚBLICO PARA OBTENER INFORMACIÓN PÚBLICA

27°. La Ley N° 20.285 expresamente establece que el ejercicio del derecho al acceso a la información no está subordinado a la justificación de un interés en particular para obtener la información solicitada. Ello, de conformidad con el principio de la no discriminación consagrado en la letra g) del artículo 11 de la Ley N° 20.285, el cual dispone que “los órganos de la Administración del Estado deberán entregar información a todas las personas que lo soliciten, en igualdad de condiciones, sin hacer distinciones arbitrarias y sin exigir expresión de causa o motivo para la solicitud” (el subrayado es nuestro).

28°. La no necesidad de acreditar un interés público para obtener información pública no es sino aplicación del artículo 8° de la Constitución, que establece como regla general la publicidad de “los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen”, salvo las excepciones señaladas en el mismo precepto. Es que en un Estado Democrático, como lo señaló Bobbio, “la publicidad es la regla, el secreto es la excepción” (citado en Contreras V, Pablo. (2010). TRANSPARENCIA Y LEYES SECRETAS EN CHILE. Estudios constitucionales, 8(2), 87-124).

29°. En el mismo sentido se pronunció la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuando señaló que la información solicitada “debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción” (Caso Claude y otros Vs. Chile, de 19 de septiembre de 2006, párr. 77).

30°. En este orden de ideas, cabe citar la Ley Fundamental de la Libertad de Prensa de Suecia, de 1949. Esta Ley Fundamental regula el ejercicio del derecho a la libertad de prensa, que comprende el libre intercambio de opiniones, la información libre y completa y la libre creación artística (artículo 1 del capítulo 1). En su capítulo 2, reglamenta en forma detallada la publicidad de los documentos oficiales. Conforme a su artículo 1, la publicidad de los documentos oficiales materializa el ejercicio de la libertad de prensa. El artículo 2 establece como regla general su publicidad y enumera las causales que autorizan la restricción a la publicidad.

Frente a una solicitud de acceso a un documento público, la autoridad está obligada a proporcionarlo, salvo que se trata de un documento que no es público o que concurra una causal de reserva, con arreglo a las disposiciones de la Ley Fundamental de Prensa. En este ámbito, el artículo 18 del capítulo 2 de la citada Ley Fundamental establece una doble prohibición a la autoridad pública ante una solicitud de acceso a un documento público, a objeto de garantizar, efectivamente, el



acceso a la información pública. Por una parte, en relación con el solicitante, la autoridad no podrá indagar sobre su identidad y, por otra, en relación con los propósitos que motivan la solicitud, no podrá exigir su explicitación “más allá de lo necesario para permitir a la autoridad evaluar si existe un obstáculo para la divulgación del documento”. En tal sentido, la doble prohibición anotada impide la intimidación, así como la censura previa.

31°. Cuando lo que está en juego tiene que ver con la determinación del alcance del régimen de publicidad, el solicitante originario de información no puede estar sujeto a una identificación previa de un interés público que justifique la solicitud. Una exigencia de tal naturaleza convertiría el régimen de publicidad en uno susceptible de censura previa afectando el sentido objetivo de la información. Más allá de si en definitiva la información es pública o reservada, el necesario sostenimiento de un interés público transformaría al Consejo para la Transparencia en un organismo censor incompatible con la función pública que desempeña en democracia.

32°. Lo anterior es sin perjuicio de que, una vez planteada una solicitud de información, en el caso que la publicidad de la misma afecte derechos de terceros, sea procedente efectuar un test de interés público, que es el instrumento empleado por el Consejo para la Transparencia para ponderar entre el interés público en la divulgación de la información y el interés privado de los terceros cuyos derechos resultarían afectados con la publicidad.

VI. LA RESERVA DE LA INFORMACIÓN INVOCADA ES UN ASUNTO DE MERA LEGALIDAD Y NORMAS NO RESULTAN DECISIVAS

33°. Definidos estos estándares generales, la jurisprudencia nuestra ha definido un test de constitucionalidad y otro de legalidad.

Las alegaciones de la requirente dicen relación con que la información solicitada sería secreta al existir resguardo legal expreso de ser información considerada como secreta o confidencial al alero de la Ley 19.039, sobre Propiedad Industrial, específicamente en su artículo 89.

34°. No obstante, como se resolvió en STC Rol N° 2505, “la dicotomía información pública/reservada es una cuestión de legalidad porque da por descontada la aplicación del artículo 8° de la Constitución, siendo resorte del juez de fondo determinar si ello acontece, aplicando la regla general de publicidad o la excepción de las reservas.” (C. 26°).

De ese modo, será competencia de la Corte de Apelaciones de Santiago determinar si en los hechos la revelación de la información solicitada afecta o no tanto los derechos de terceros, teniendo presente además lo dispuesto en el artículo 21, N° 2, de la Ley de Transparencia que establece como causal de secreto o reserva “Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte los derechos de las personas,



particularmente tratándose de su seguridad, su salud, la esfera de su vida privada o derechos de carácter comercial o económico”, como la causal de reserva establecida en el art. 89 de la ley 19.029.

35°. Por último, en lo que se refiere a la impugnación del artículo 11, letras a) y c) de la Ley N° 20.285, no cabe más que rechazar el requerimiento atendido a que, por el contenido de dichas normas, referidas a los principios de relevancia y apertura o transparencia, no se alcanza a divisar cómo podrían ellas resultar decisivas en la resolución de la gestión pendiente.

36°. En síntesis, sirvan todas estas razones para desestimar el presente requerimiento.

VOTO POR ACOGER

El Ministro señor CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, los Ministros señores JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y el Suplente de Ministro, señor, MANUEL NÚÑEZ POBLETE, votaron por acoger la acción deducida a fojas 1.

1°. Que el presente requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad ha sido interpuesto por Centro Veterinario y Agrícola Limitada (Centrovet) en el marco de un reclamo de ilegalidad deducido en contra de la decisión del Consejo para la Transparencia, organismo que acogiendo un amparo, ordenó la entrega de información a la cual se opone la requirente.

2°. Que tal como se expone en la presentación, el 30 de mayo de 2021, don Rubén Avendaño Herrera, formuló una solicitud de acceso a la información al amparo de la Ley N° 20.285, solicitando al Servicio Agrícola y Ganadero lo siguiente:

“1. Productos veterinarios biológicos y antimicrobianos (no solo antibióticos) que se encuentran registrados para uso en peces, salmónidos (salmón Atlántico, trucha arcoíris, salmón coho) y otras especies si fuera el caso. Nombre del producto, compuestos, excipientes, año de registro, dosis de registro y periodo de tratamiento de registros, fecha de actualización del registro y fecha de vencimiento del registro”.

2. Productos veterinarios biológicos y antimicrobianos (no solo antibióticos) que se encuentran registrados para uso en moluscos. Indicar: nombre del producto, compuestos, excipientes, año de registro, dosis de registro y periodo de tratamiento de registros, fecha de actualización del registro y fecha de vencimiento del registro”.

Frente a esta solicitud, el Servicio Agrícola y Ganadero procedió a comunicar esta petición a la requirente para que pudiera ejercer su derecho legal de oposición, el que se hizo efectivo, motivo por el cual el indicado organismo procedió a dictar la Resolución Exenta N° 5317/2021, a través de la cual en lo que respecta a la solicitud en comento, se denegaba la entrega de la información atendido lo dispuesto en los artículos 20 y 21 N° 2 de la Ley N° 20.285.



Como consecuencia de ello, el solicitante dedujo amparo ante el Consejo para la Transparencia, organismo que decidió acoger el mismo y ordenar la entrega de los antecedentes requeridos, decisión con la cual no concuerda la requirente y ha servido de base para el reclamo de ilegalidad pendiente de decisión ante la Corte de Apelaciones y que constituye la gestión judicial en que incide el presente pronunciamiento jurisdiccional.

3°. Que en el indicado contexto, la requirente expone como cuestión de constitucionalidad, una eventual vulneración del artículo 8° inciso segundo de la Constitución, en cuanto la aplicación de los preceptos legales requeridos en el caso concreto supondría una transgresión de los límites que dicha norma constitucional contempla, afectándose con ello el derecho a la privacidad y reserva de que sería titular la requirente respecto de antecedentes comerciales y de su industria que califica de fundamentales para su actividad comercial.

4°. Que sobre esta controversia cabe indicar que ella no constituye una novedad para este Tribunal Constitucional, siendo numerosos los pronunciamientos recaídos en la materia y las decisiones que se han pronunciado respecto a los alcances del artículo 8° inciso segundo constitucional en materia de publicidad y su relación con los preceptos legales cuya inaplicabilidad se solicita, de modo tal que resulta pertinente basarse en dicha nutrida jurisprudencia constitucional para determinar si, atendidas las características del caso concreto, la transgresión a la norma ya indicada es efectiva y resultado de la aplicación de los preceptos legales cuya inaplicabilidad se solicita.

5°. Que en primer término, cabe señalar que la norma constitucional cuya infracción se plantea, contenida en el indicado artículo 8° inciso segundo es del siguiente tenor:

“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”.

Al respecto, esta Magistratura ha señalado que según se aprecia del tenor de la norma reseñada, esta no hace público todo lo que el Estado tenga o posea, sino sólo *“los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y procedimientos que utilicen”* (entre otras, STC Rol N° 2907, c. 25°; STC Rol N° 2558, c. 10°; STC Rol N° 3111, c. 21°). O, en otros términos, *“son públicos sólo ciertos aspectos de la actuación administrativa: los actos y resoluciones, sus fundamentos y los procedimientos que utilicen”* (C. 26°, STC Rol N° 2982).

6°. Que en la misma línea argumental se ha indicado que lo anterior fluye directamente de la norma constitucional en comento, lo que ha sido recogido por esta



Magistratura al indicar que el artículo 8° constitucional no establece el principio de transparencia (STC Rol N° 1990/2012), añadiendo que la Constitución no consagra un derecho de acceso a la información de un modo expreso (STC Rol N° 634/2007), todo ello unido al hecho de que la Constitución no habla de información (STC roles N°s 2246/2012, 2153/2013 y 2379/2013). Como se aprecia, el reconocimiento que hace el artículo 8° inciso segundo a la publicidad queda circunscrita “a los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen”, siendo estos los verdaderos límites que deben ser reconocidos y respetados por la regulación normativa de la materia.

7°. Que en abono a lo anterior, huelga señalar que tal como se ha advertido por la jurisprudencia constitucional, fue la Ley N° 20.285 la que introduce el concepto de “información”, el que en caso alguno es contemplado en la disposición constitucional. Por lo pronto, pertinente resulta señalar que el derecho de acceso es definido como “solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado” (artículo 10, inciso primero). Sin duda el concepto de información alude a un ámbito de conocimiento y acceso a antecedentes mucho más amplio que el catálogo delimitado que consigna la disposición constitucional que, sin duda, configura el marco al cual debe ceñirse el mencionado cuerpo legal. Por lo pronto información deriva de informar, que en su primera acepción según la Real Academia Española alude a “Enterar o dar noticia de algo”, evidenciando la amplitud y carencia de delimitación de tal concepto.

8°. Que es precisamente en esta línea en que se desenvuelven los preceptos legales cuya inaplicabilidad se solicita. Así, el artículo 5° inciso segundo, obliga a entregar “la información elaborada con presupuesto público” y también “toda otra información que obre en poder de los órganos de la Administración”. A su vez, el artículo 10 inciso segundo se refiere al derecho “de acceder a las informaciones contenidas en actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos”, así como a “toda información elaborada con presupuesto público, cualquiera sea el formato o soporte en que se contenga”. En el caso de los literales impugnados del artículo 11, se aprecia igual tendencia. En su letra a), refiriéndose al principio de la relevancia se indica que “se presume relevante toda información que posean los órganos de la Administración del Estado, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento”, mientras que el literal c), referido al principio de apertura o transparencia, refiere nuevamente a “toda información en poder de los órganos de la Administración del Estado”.

9°. Que en tal sentido, resulta palmario que los preceptos legales objetos del presente requerimiento van más allá de los límites precisados por la norma constitucional, lo que queda en evidencia cuando se analiza que esta razona sobre la base de decisiones, lo que permite entender por qué habla de actos y resoluciones y de lo que accede a éstas: “sus fundamentos” y “los procedimientos que utilicen”. En efecto, como ha señalado nuestra jurisprudencia, resulta difícil imaginarse una información que no esté comprendida en alguna de las dos categorías que el precepto establece,



porque la Administración o produce información o la posee a algún título. El punto es que toda ella sería pública, independientemente de si tiene o no relación con el comportamiento o las funciones del órgano de la Administración” (STC Rol N° 2907, c. 35°; STC Rol N° 2558, c. 18°; STC Rol N° 4669, c. 23°).

10°. Que al respecto esta Magistratura se ha preguntado *“si esa amplitud es lo que quiso el legislador cuando elaboró la Ley de Transparencia. Porque existe abundante información en la historia legislativa de la Ley de Transparencia que apunta en el sentido contrario. Lo que se buscó, por una parte, fue reproducir lo que establecía la Constitución. Por la otra, no innovar en los conceptos de acto administrativo que definía la Ley N° 19.880”* (Historia de la Ley N° 20.285, Biblioteca del Congreso Nacional, p. 117 y siguientes)” (STC Rol N° 2907, c. 37°; STC Rol N° 2558, c. 20°; STC Rol N° 3111, c. 33°; STC Rol N° 4669, c. 25°). Además - y tal como lo ha entendido previamente este Tribunal Constitucional - si el artículo 8° constitucional hubiera querido hacer pública toda la información que produzca o esté en poder de la Administración, no hubiera utilizado las expresiones *“acto”, “resolución”, “fundamentos” y “procedimientos”*. Se ha entendido que el uso de estas expresiones fue para enumerar aquello que específicamente se quería hacer público. El carácter taxativo se refleja en la forma clásica de listar que tienen las normas. Por ello el inciso segundo del artículo 8° de la Constitución comienza señalando: *“son públicos”* (entre otras, STC Rol N° 2907, c.38°; STC Rol N° 2558, c. 21°; STC Rol 4669, c. 26°).

11°. Que es la amplitud a que dan lugar los preceptos legales en comento los que en su aplicación al caso concreto se develan como atentatorios de los límites constitucionales a la publicidad. En efecto, al revisar la decisión de amparo Rol C6473-21 es posible advertir como el Consejo para la Transparencia estima que los antecedentes solicitados se vinculan con elementos que habrían servido de fundamento a las resoluciones que autorizaron la inscripción de los productos veterinarios consultados en el Registro Sanitario de Productos. Lo cierto es que, si bien ello puede ser efectivo -cuestión que deberá ser establecida en las instancias correspondientes-, el organismo público omite considerar que el mismo artículo 8° inciso segundo, que tal como hemos indicado, constituye el marco superior al que debe supeditarse la legislación en materia de publicidad, es clara en establecer que dicha entrega de antecedentes queda supeditada a las causales de reserva que establezca una ley de quorum calificado cuando de la publicidad pudieran derivar afectaciones a los derechos de las personas. En la especie es precisamente ello lo que esgrimió el mismo Servicio Agrícola y Ganadero como fundamento de su negativa.

12°. Que es en atención a lo recién indicado que, al evacuar su informe al Consejo para la Transparencia, el Servicio Agrícola y Ganadero señaló lo siguiente: *“la información que este Servicio considera que es causal de reserva es la lista de los excipientes, el resto de la información solicitada en los numerales 1 y 2 se considera pública, la cual por un error involuntario no se incorporó en el link entregado en la Resolución N°5317 antes individualizada y que se entrega en esta presentación. Se hace presente que además la*



información solicitada se encuentre incluida en los documentos de carácter público, tales como el rotulado y el resumen de las características del producto (ficha técnica). Ahora bien, respecto a la información secreta, esta es la información que guarda relación con la fórmula cuali-cuantitativa completa de los medicamentos (nombre y cantidad de principios activos y excipientes), la cual es considerada información no divulgada, por lo cual no es revelada a terceros. El art. 5 del Decreto N° 25 de 2005, señala que "La solicitud de registro y sus antecedentes, en cuanto a la divulgación de su información, se regirá por la ley N° 19.039". Así, sostuvo que la "fórmula cuali-cuantitativa completa de un medicamento es considerado un secreto empresarial (Ley 19.039 de Propiedad Industrial), cuyo mantenimiento en reserva proporciona a su poseedor una mejora, avance o ventaja competitiva. El conocimiento sobre el producto por parte de terceros, afectaría los derechos de carácter comercial o económicos del titular". Además, agregó que "la Ley N° 19.039, que establece normas aplicables a los privilegios industriales y protección de los derechos de propiedad industrial, regula la protección información no divulgada en sus artículos 89 y siguientes, referidos a "De la información presentada a la autoridad para la LEY 19996 obtención de registros o autorizaciones sanitarios". (Extracto de la decisión de amparo Rol C6473-21 que rola a fojas 168 y siguientes del expediente constitucional)

13°. Que como se aprecia, hay un reconocimiento de parte del mismo organismo fiscalizador y encargado de la autorización y registro de los productos medico veterinarios, de que la información solicitada, en los términos planteados, incluye elementos que no tienen el carácter de público y que además cuentan con una protección de carácter legal como es la contenida en la Ley N° 19.039 sobre Propiedad Industrial. En tal sentido, cabe precisar que no pretendemos abocarnos al análisis de fondo que compete a las instancias judiciales pertinentes y menos aún ponderar la concurrencia de los presupuestos de las causales de reserva esgrimidas. Ello no se condice con las competencias de esta Magistratura ni es el objetivo de un razonamiento como el que subyace a un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad. La sola exposición de los antecedentes reseñados y que obran en el expediente constitucional pretenden evidenciar como, existiendo aspectos debatibles en relación a la información solicitada, su publicidad y los alcances que de ello deriva para los titulares de esa información, el Consejo para la Transparencia, basándose en las disposiciones cuya inaplicabilidad se solicita, ha podido sortear cualquier cuestionamiento y acceder sin mayores reparos a la entrega íntegra de la información requerida por el solicitante.

14°. Que a mayor abundamiento cabe hacer presente como en los traslados evacuados por los terceros interesados, a instancias del mismo Consejo para la Transparencia, tratándose de empresas del sector de productos veterinarios, laboratorios y afines, hubo quienes plantearon expresamente que en el contexto de lo previsto por el artículo 89 de la Ley N° 19.039 los antecedentes cuya entrega se cuestionan tienen el carácter de reservados, por cuanto "de acuerdo a la normativa vigente del SAG, al momento de ingresar y solicitar un registro ante aquella entidad, se puede



entregar una “Declaración de Información No Divulgada” (Código del Formulario F-RIS-RAI-PP-023), en la cual, precisamente, al momento de solicitar los registros de los productos en cuestión, indicó cuál era la información que tenía este carácter, siendo justamente aquella que se requiere en esta solicitud. En relación a ello, la Ley N° 19.039, de Propiedad Industrial, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se encuentra en el DFL N° 3/2006 del Ministerio de Economía (en adelante “Ley de Propiedad Industrial”), establece en su artículo 89 lo siguiente: “Cuando el Instituto de Salud Pública o el Servicio Agrícola y Ganadero requieran la presentación de datos de prueba u otros que tengan naturaleza de no divulgados, relativos a la seguridad y eficacia de un producto farmacéutico o químicoagrícola que utilice una nueva entidad química que no haya sido previamente aprobada por la autoridad competente, dichos datos tendrán el carácter de reservados, según la legislación vigente. Por consiguiente, al haberse señalado en la Declaración de Información No Divulgada, específicamente, cuál era la información que merecía tener el carácter de secreta o reservada al momento de solicitar la autorización del registro sanitario, no queda absolutamente duda alguna de que nos encontramos frente a información que tiene el carácter de secreta o reservada.” (expresión contenida a fojas 179 y 180 del expediente constitucional)

15°. Que en definitiva, es la amplitud de los preceptos legales reprochados, aplicados al caso específico lo que ha provocado una transgresión de los límites constitucionales en materia de publicidad y han permitido, en definitiva, dejar expuesta como pública información de carácter comercial y estratégica de una empresa privada, por el solo hecho de estar sometida al régimen normativo de fiscalización de la autoridad pública, lo que puede llevar a sufrir afectaciones en el desarrollo de sus actividades productivas, en cuanto los elementos propios de una actividad comercial fundada en el estudio, investigación y análisis científico, como es la desarrollada por la requirente, se ve desprovista de la protección y amparo que, incluso desde el reconocimiento constitucional a la propiedad industrial, le corresponde. Y es en consideración a tales elementos, presentes en el caso concreto, que estos jueces estiman que el presente requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad debió ser acogido.

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y decimoprimer, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

- I. **QUE, HABIÉNDOSE PRODUCIDO EMPATE DE VOTOS, NO SE HA OBTENIDO LA MAYORÍA EXIGIDA POR EL ARTÍCULO 93, INCISO PRIMERO, NUMERAL 6° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA DECLARAR LA INAPLICABILIDAD**



REQUERIDA, POR LO CUAL SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1.

- II. ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.**
- III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE, POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**

Redactó el voto por rechazar la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO y el voto por acoger el Ministro señor JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 13.035-22-INA

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidenta, Ministra señora NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA, por sus Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, NELSON POZO SILVA, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, señora DANIELA MARZI MUÑOZ, y por el Suplente de Ministro señor MANUEL NÚÑEZ POBLETE.

Firma la señora Presidenta del Tribunal, y se certifica que los demás señoras y señores Ministros concurren al acuerdo y fallo, pero no firman por no encontrarse en dependencias físicas de esta Magistratura, en cumplimiento de las medidas dispuestas ante la alerta sanitaria existente en el país.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora María Angélica Barriga Meza.