

Fallos Públicos

CASO ADUANAS Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Dado que en el centro de la cuestión se encontraba la petición de privados de obtener información sobre otros privados (competidores), la que estaba en manos de Aduanas, el fallo establece que en este caso en particular no se siguió la normativa establecida en el artículo 13 incisos sexto al octavo de la Ley N°18.575 para resguardar dichos intereses o derechos privados, normativa que para el Tribunal Constitucional es compatible con los principios y excepciones establecidos en el nuevo artículo 8° de la Constitución.

Recientemente el Tribunal Constitucional (TC) se pronunció respecto de la solicitud realizada por la Corte de Apelaciones de Valparaíso sobre inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 13 inciso undécimo de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado -que prevé que el jefe superior del órgano requerido puede, por resolución fundada, denegar el acceso a la información solicitada cuando afecte sensiblemente el interés de terceros- en cuanto el aludido precepto legal sería contrario al artículo 8° de la Constitución Política.

El fallo del TC tiene doble importancia: por un lado, desarrolla conceptos relevantes en materia de acceso a la información pública, precedente que puede ser relevante a la hora de que los órganos del Estado sujeten su accionar al mandato del nuevo artículo 8° de la Constitución, y por otro, la manera en que el TC interpreta la normativa que garantiza los derechos e intereses de terceros cuando otras partes privadas soliciten información relativa a ellos, invocando el derecho de acceder a la información que está en manos de órganos del Estado, procedimiento que se encuentra en la referida norma de la Ley N° 18.575.

1. Recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad

El artículo 93° de la Constitución Política de la República establece en su inciso primero numeral seis que es atribución del Tribunal Constitucional resolver, por la mayoría de sus miembros en

ejercicio, la inaplicabilidad de un precepto legal cuya aplicación en cualquier gestión, se siga ante un tribunal ordinario o especial, resulte contraria a la Constitución.

Asimismo, la norma en su inciso undécimo establece que la cuestión podrá

ser planteada por cualquiera de las partes o por el juez que conoce del asunto, y que corresponderá a cualquiera de las salas del Tribunal declarar, sin ulterior recurso, la admisibilidad de la cuestión siempre que verifique la existencia de una gestión pendiente ante el tribunal ordinario o especial, que la aplicación del precepto legal impugnado pueda resultar decisivo en la resolución de un asunto, que la impugnación esté fundada razonablemente y se cumplan los demás requisitos que establezca la ley. A esta misma sala corresponderá resolver la suspensión del procedimiento en que se ha originado la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad.

2. Planteamiento de la discusión

Por Oficio N° 82, de 17 de octubre de 2006, complementado por Oficios N° 114, de 30 de noviembre del mismo año, y N° 14, de 24 de enero de 2007, la Corte de Apelaciones de Valparaíso solicita al TC se pronuncie sobre la inaplicabilidad

Para el Tribunal la norma que permite que el jefe superior del órgano requerido deniegue, por resolución fundada, la entrega de determinada información que se le solicita, sobre la base de una supuesta “afectación sensible de intereses de terceras personas”, no resulta compatible con el artículo 8º, inciso segundo, de la Constitución, dado que desde la vigencia de la Ley N° 20.050 sólo corresponde a una ley de quórum calificado la determinación del contenido y alcance de las causales de secreto o reserva previstas en la Carta Fundamental. Así, la autoridad administrativa debe sujetarse a los parámetros fijados por aquélla a la hora de denegar la entrega de documentación pública que le haya sido solicitada, por estar afecta a secreto o reserva” (considerando 28º).

por inconstitucionalidad del artículo 13 de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. La aludida petición se plantea en cumplimiento de una medida para mejor resolver decretada en la causa Rol IC N° 2336-06.

En su Auto Motivado, la Corte de Apelaciones de Valparaíso recuerda que de conformidad con el artículo 13 de la Ley N° 18.575, son públicos los actos administrativos de los órganos de la Administración del Estado y los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, añadiendo que, en caso que la información en cuestión no se encuentre a disposición del público de modo permanente, el interesado tiene derecho a requerirla por escrito al respectivo jefe del servicio, el cual debe

proporcionar la documentación, salvo que concurra alguna de las causales que lo autorizan a negarse. Entre éstas se encuentra aquella que dice relación con la afectación sensible que la divulgación o entrega de documentos o antecedentes solicitados produzca respecto de derechos o intereses de terceras personas, según calificación fundada efectuada por el jefe superior del servicio requerido, lo que -a juicio de la Corte requirente- contravendría el artículo 8º de la Constitución, en su nuevo texto fijado por la Ley N° 20.050, de 26 de agosto de 2005.

3. Sentencia del Tribunal Constitucional

A modo de cuestión previa, el fallo comienza analizando el argumento entregado por el Director Nacional de Aduanas en orden a que el precepto legal cuya constitucionalidad ha sido invocada por la Corte de Apelaciones referida, no sería decisiva para la resolución del asunto, infringiendo así uno de los requisitos de admisibilidad del requerimiento de inaplicabilidad, consignados en el inciso undécimo del artículo 93° de la Constitución.

En esta materia el TC sostiene que el artículo 13° de la Ley 18.575 “es un precepto legal que se encuentra vigente y que por ende, podría ser aplicado en la gestión pendiente de que se trata. Esta sola circunstancia es suficiente para que pueda ser examinado por este Tribunal a través de una acción de inaplicabilidad” (considerando 8°). De esta forma, la necesidad de velar por el pleno respeto del principio de supremacía constitucional, obliga al TC a examinar si el precepto legal que se encuentra vigente y que se ha impugnado a través de la acción deducida, podría resultar contrario a la Constitución en su aplicación al caso concreto examinado. Para realizar el referido juicio de constitucionalidad, sostiene el Tribunal, “basta que el juez que conoce de la gestión pendiente tenga la posibilidad de aplicar dicho precepto en la decisión que se ha de adoptar y que, al hacerlo, pueda vulnerarse la Constitución, independientemente de que existan otros preceptos legales que también pueda considerar, los que deben estar asimismo indiscutiblemente subordinados a la Ley Fundamental” (considerando 8°).

Yendo al fondo de la cuestión el TC señala en primer lugar –para resolver si la denegación de la información solicitada, por parte de la Dirección Nacional de Aduanas, sobre la base de la supuesta afectación sensible de “intereses” de terceras personas, es compatible con el inciso segundo del artículo 8° de la Carta Fundamental que autoriza el secreto o reserva de ese tipo de información, sólo atendiendo a la protección de los “derechos” de las personas y no así de sus “intereses”- que es posible sostener que el interés, en el ámbito jurídico, “no se identifica necesariamente con la noción tradicional de derecho entendida como derecho subjetivo. No obstante ello también parece claro que la noción de interés representa una categoría reconocida progresivamente por los ordenamientos normativos para la protección de bienes jurídicos que no pueden ampararse de la misma forma que los derechos subjetivos tradicionales” (considerando 19°).

Continúa el TC: “al establecer el inciso segundo del artículo 8° de la Constitución, las causales de reserva o secreto que exceptúan la plena aplicación del principio de publicidad de los actos y resoluciones de los órganos del Estado, de sus fundamentos y de los procedimientos que utilicen, entre las cuales se incluye que “*la publicidad afectare ... los derechos de las personas*”, la expresión “derechos” está siendo utilizada en el mismo sentido amplio que en el artículo 1°, inciso cuarto, de la Carta Fundamental, comprendiendo tanto la protección de derechos subjetivos o derechos en sentido estricto cuanto de intereses legítimos” (considerando 23°).

Dado lo anterior, y en lo que respecta al recurso de apelación -que constituye la gestión pendiente- sostiene el Tribunal que la norma del inciso undécimo del artículo 13 de la Ley N° 18.575, en cuanto permite denegar la información

solicitada al Director Nacional de Aduanas, fundada en que su entrega afecta *“los intereses de una persona sujeta a la fiscalización del Órgano Administrativo”*, *“no se declarará inaplicable en estos autos, por estimarse que no contraviene el artículo 8º, inciso segundo, de la Carta Fundamental”* (considerando 23º).

Por otra parte, desde el punto de vista de resolver si encuentra respaldo constitucional la denegación de la información solicitada sobre la base de la *“calificación fundada efectuada por el jefe superior del órgano requerido”*, en orden a que efectivamente existe *“afectación sensible”* de los intereses de terceras personas, en los términos establecidos en el artículo 13º de la Ley 18.575, el TC parte argumentando que *“la preocupación del Constituyente por evitar que un margen demasiado amplio de comprensión de las causales de secreto o reserva en el acceso a la información que obra en poder de los órganos del Estado anulara la plena vigencia de la publicidad que se estaba consagrando como regla general, llevó a confiar sólo al legislador de quórum calificado la precisión del contenido y alcances de las causales constitucionales de secreto o reserva”* (considerando 27º).

Así, prosigue el Tribunal *“conforme a la historia recordada de la reforma constitucional de 2005, la norma contenida en el inciso undécimo del artículo 13 de la Ley N° 18.575, en cuanto permite que el jefe superior del órgano requerido deniegue, por resolución fundada, la entrega de determinada información que se le solicita, sobre la base de una supuesta “afectación sensible de intereses de terceras personas”, no resulta compatible con el artículo 8º, inciso segundo, de la Constitución. En efecto, y como se recordó, desde la vigencia de la Ley N° 20.050 sólo corresponde a una ley de quórum calificado la determinación del contenido y alcance de las causales de secreto o reserva previstas en la Carta Fundamental. Así, la autoridad administrativa debe sujetarse a los parámetros fijados por aquélla a la hora de denegar la entrega de documentación pública que le haya sido solicitada, por estar afecta a secreto o reserva”* (considerando 28º).

En este sentido, el Tribunal agrega un argumento relevante en esta materia: que el Director Nacional de Aduanas no comunicó a los terceros que resultarían eventualmente afectados por la entrega de la información, la solicitud presentada por la sociedad *“Artículos de Seguridad Masprot”*. Lo anterior en circunstancias que el propio artículo 13 de la Ley N° 18.575, en su inciso sexto, ordena: *“Cuando el requerimiento se refiera a documentos o antecedentes que contengan información que pueda afectar los derechos o intereses de terceros, el jefe superior del órgano requerido, dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, deberá comunicar mediante carta certificada, a la o las personas a que se refiere o afecta la información correspondiente, la facultad que les asiste para oponerse a la entrega de los documentos solicitados, adjuntando copia del requerimiento respectivo”*.

El inciso séptimo de esa misma norma prescribe, por su parte, que *“los terceros interesados podrán ejercer su derecho de oposición (...)”*. A su turno, el inciso octavo del aludido artículo señala: *“Deducida la oposición en tiempo y forma, el órgano requerido quedará impedido de proporcionar la documentación o antecedentes solicitados, salvo resolución judicial en contrario, dictada conforme al procedimiento que establece el artículo siguiente. En caso de no deducirse la oposición, se entenderá que el tercero*

afectado accede a la publicidad de dicha información, a menos que el jefe superior requerido estime fundadamente que la divulgación de la información involucrada afecta sensiblemente los derechos o intereses de los terceros titulares de la misma". Congruente con lo señalado, el TC sostiene que "el inciso undécimo de la norma que se viene reseñando contempla, entre las causales que permiten denegar la entrega de documentos o antecedentes requeridos, *"la oposición deducida en tiempo y forma por los terceros a quienes se refiere o afecta la información contenida en los documentos requeridos"* (considerando 29°).

Así las cosas, concluye el Tribunal sosteniendo que las normas recordadas "sí resultan compatibles con la redacción que el Constituyente de 2005 introdujera al artículo 8°, inciso segundo, de la Constitución que, como se expresó, sólo confió a la ley de quórum calificado la determinación del contenido y alcances de las causales de reserva o secreto de la información que se requiera a los órganos del Estado, evitando, de esta forma, que tal determinación quede entregada al mero criterio del jefe superior del servicio respectivo. Por esta razón, la aplicación del inciso undécimo del artículo 13 de la Ley N° 18.575 en la gestión pendiente que ha dado origen a esta acción de inaplicabilidad, en la parte que faculta al jefe superior del órgano requerido, esto es, al Director Nacional de Aduanas, para efectuar una calificación fundada acerca de si la divulgación de los documentos o antecedentes solicitados afecta sensiblemente los derechos o intereses de terceras personas, resulta contraria al artículo 8°, inciso segundo, de la Constitución" (considerando 30°).

CONCLUSIONES

El Tribunal Constitucional a través de su sentencia generó un importante precedente respecto de la nueva normativa constitucional relativa al principio de publicidad, lo que puede tener efectos positivos respecto de la forma en que los órganos del Estado sujetan su accionar. Ello no sólo es requisito indispensable para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas (*accountability*) del sector público, sino para robustecer la democracia.

Por otro lado, y dado que en el centro de la cuestión se encontraba la petición de privados de obtener información sobre otros privados (competidores), que estaba en manos de Aduanas, el fallo establece que en este caso en particular no se siguió la normativa establecida en el artículo 13 incisos sexto al octavo de la Ley 18.575 para resguardar dichos intereses o derechos privados, normativa que es compatible con los principios y excepciones establecidos en el nuevo artículo 8° de la Constitución.

FICHA*:

RoI N° 634-2006: pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente don José Luis Cea Egaña y los Ministros señores Juan Colombo Campbell, Hernán Vodanovic Schnake, Mario Fernández Baeza, Marcelo Venegas Palacios, señora Marisol Peña Torres, Enrique Navarro Beltrán y Francisco Fernández Fredes. Redactada por la Ministra Peña.

*El texto completo del fallo puede ser visto en www.lyd.org