

C.A. de Santiago

Santiago, veintiocho de noviembre de dos mil veinticuatro.

**Vistos:**

Comparece Camilo Naranjo Arias, en representación de **Celulosa Arauco y Constitución S.A.**, quien de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley N°20.285, deduce reclamo de ilegalidad en contra de la **decisión de amparo Rol N° C2782-23 del 21 de diciembre de 2023**, del **Consejo para la Transparencia**, mediante la cual, **acogió** el amparo de acceso a la información formulado por **Matías Parra Rojas**, disponiendo la entrega por parte de su representada lo siguiente:

*“Entregue al reclamante la magnitud monetaria de reintegros para los usuarios de la industria celulosa (CMPC y ARAUCO) desde el año 1988 hasta la actualidad (2022), precisando montos por año, arancel equivalente, la moneda empleada y si es en precios nominales u otro precio, el nombre de las mercancías importadas, en formato que indica, tarjando previamente, aquellos datos personales de contexto que pudieran estar incorporados en la documentación que se entregue, como por ejemplo, número de cédula de identidad, domicilio particular, teléfono o correo electrónico particular, entre otros, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 2, letra f), 4 y 7 de la ley N° 19.628, en aplicación del principio de divisibilidad consagrado en el artículo 11 letra e) de la Ley de Transparencia, y en cumplimiento de la atribución otorgada a este Consejo por el artículo 33, letra m), de la citada ley.”*



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

Código: BBUZXRUNSGJ

Solicita se acoja el presente reclamo, dejando sin efecto la decisión de amparo, declarando la improcedencia de la solicitud, por tratarse de información amparada por el derecho de reserva.

Expresa que el 25 de octubre de 2023, el peticionario requirió a la Tesorería General de la república la citada información y habiendo sido notificada por parte de Tesorerías, se opuso a la solicitud, determinándose por el Servicio la no entrega de la información, interponiendo acción de amparo ante el consejo para la transparencia por el peticionario, y previos descargos y observaciones de su parte, dicho amparo fue acogido ordenándosele la entrega de la citada información

Indica que la ilegalidad arbitraria se evidencia en razón de las siguientes circunstancias:

(i) La divulgación de la información solicitada por don Matías Parra Rojas vulnera la garantía constitucional de respeto a los derechos comerciales, económicos y patrimoniales de su representada. En efecto, esa información no está disponible para el público; reviste el carácter de confidencial y estratégica, y podría causar daños que terceros hagan uso de la misma; además es de naturaleza comercialmente sensible, cuya divulgación puede incluso facilitar atentados contra la libre competencia; por lo que aplica la causal del N° 2 del artículo 21 de la Ley N° 20.825, en relación con lo dispuesto en el artículo 19 N° 4 de la Constitución Política de la República.

(ii) El artículo 21 N° 5 de la Ley N° 20.825 establece que se puede denegar el acceso a la información cuando se trate de documentos, datos o informaciones que una ley de quorum calificado haya declarado reservados o secretos, como es el caso de los



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

Código: BBUZXRUNSGJ

artículos 30 inciso quinto y 35 del Código Tributario, artículo 61 letra h) de la Ley N° 18.834 (Estatuto Administrativo) y artículo 6° de la Ordenanza General de Aduanas.

(iii) La entrega de la información solicitada por don Matías Parra Rojas, importaría un incumplimiento por parte de los funcionarios públicos a sus deberes de secreto y reserva establecidos en favor de su representada en las normas de los artículos 30 inciso 5° y 35 del Código Tributario, en el artículo 61 letra h) de la Ley N° 18.834 (Estatuto Administrativo) y artículo 6° de la Ordenanza General de Aduanas, por lo que concurriría también la causal del artículo 21 N° 1 de la Ley 20.285.

**Informando el Consejo para la Transparencia**, solicita el rechazo, con costas, del reclamo de ilegalidad, conforme a lo siguiente:

1° El principio de publicidad o transparencia tiene rango constitucional y el acceso a la información pública constituye una garantía constitucional implícitamente reconocida en el artículo 19 n° 12 de la constitución, y en forma expresa en tratados internacionales;

2° La información requerida es pública de conformidad a lo dispuesto en el art. 8°, inciso 2°, de la constitución y los arts. 3°, 4°, 5°, 10 y 11 de la ley de transparencia, ya que obra en poder de la Tesorería General de la Republica en el ejercicio de sus funciones públicas;

3° La empresa carece de legitimación activa para reclamar de ilegalidad invocando la causal del art. 21 n° 1 de la Ley, por cuanto el supuesto básico de ésta consiste en la “afectación del debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido”, cuya invocación sólo corresponde al servicio de la administración solicitado de



información; ésta solo puede ser invocada por el órgano requerido al dar respuesta a una solicitud de información y luego en sede de amparo.

4° La entrega de la información solicitada no afecta los derechos comerciales y económicos de Celulosa Arauco por lo que no se configura la causal de secreto o reserva invocada del artículo 21 n° 2 de la Ley de Transparencia, puesto que además de adecuarse a algunas de las hipótesis del Art. 8° de la Constitución, debe acreditarse una real y efectiva afectación de los bienes jurídicos que se protegen. Sin embargo, la empresa, en sede administrativa, no explicó en forma pormenorizada cómo su comunicación puede afectar su ventaja competitiva en el mercado, sólo efectuó alegaciones genéricas en el procedimiento administrativo, sin especificar y acreditar los perjuicios de entregar la información solicitada, invocando, además, sólo riesgos hipotéticos y remotos, carentes de prueba; lo que lleva a concluir que no existe ilegalidad en el actuar del Consejo para la Transparencia.

5° La información que se ha dispuesto revelar no se encuentra reservada por el secreto tributario del art. 35 del Código Tributario, motivo por el cual no resulta procedente la aplicación de la causal del art. 21 n° 5 de la Ley de Transparencia.; la divulgación de estos antecedentes no permita revelar la cuantía o fuente de las rentas, ni las pérdidas, gastos o cualesquiera datos relativos a ellas, que figuren en las declaraciones obligatorias de los contribuyentes.

6° Las circulares y ordinarios aludidos por el reclamante para fundar la reserva de la información resultan improcedentes ya que no detentan la calidad de ley de quorum calificado que exige el constituyente para configurar una causal de secreto.



7° Los artículos 30 inciso 5° de código tributario y 61 letra h) del Estatuto Administrativo sólo consagran un deber funcionario de confidencialidad que no es suficiente para dar por configurada la causal de reserva del art. 21 n° 5 de la LT.

**Informando la Tesorería General de la República**, señala que a través de Oficio Ordinario N° 7084-DJ, de fecha 15 de marzo de 2023, dio respuesta al requerimiento de información indicando que habida consideración de la oposición de los terceros afectados, no era posible acceder a la entrega de la información solicitada, deduciéndose el amparo.

Por su parte el tercero interesado no compareció.

Se ordenó traer los autos en relación y se dispuso la agregación extraordinaria de esta causa.

**Considerando:**

**Primero:** En el caso, el reclamo de ilegalidad presentado por la Celulosa Arauco Y Constitución S.A., se fundamenta en que la Decisión de Amparo dictada por el Consejo Directivo del Consejo para la Transparencia, adolece de vicios de legalidad, por cuanto contraviene lo preceptuado en el N° 2°, 5° y 1°, del artículo 21, de la Ley sobre Acceso a la Información Pública.

**Segundo:** La Decisión C 2782-2023, que acogió el amparo deducido en contra de la Tesorería General de la República, ordena:

*“Entregue al reclamante la magnitud monetaria de reintegros para los usuarios de la industria celulosa (CMPC y ARAUCO) desde el año 1988 hasta la actualidad (2022), precisando montos por año, arancel equivalente, la moneda empleada y si es en precios nominales u otro precio, el nombre de las mercancías importadas, en formato que indica, tarjando previamente, aquellos datos personales*



*de contexto que pudieran estar incorporados en la documentación que se entregue, como por ejemplo, número de cédula de identidad, domicilio particular, teléfono o correo electrónico particular, entre otros, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 2, letra f), 4 y 7 de la ley N° 19.628, en aplicación del principio de divisibilidad consagrado en el artículo 11 letra e) de la Ley de Transparencia, y en cumplimiento de la atribución otorgada a este Consejo por el artículo 33, letra m), de la citada ley.*

**Tercero:** Previo a entrar a analizar el fondo del asunto entregado a conocimiento y decisión de esta Corte, conviene revisar el inciso segundo del artículo 8° de la Constitución Política de la República, en cuanto dispone que: *“Son públicos los actos y resoluciones de los Órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que se utilicen. Sin embargo, 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.”*

De lo anteriormente transcrito, se deduce entonces, que la publicidad es un principio constitucional de orden general, que rige todos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que se utilicen.

Este principio, en consecuencia, establece como regla general, en los actos de las autoridades y servicios públicos, la publicidad de los mismos.

No obstante lo antes dicho, la misma Carta fundamental, a renglón seguido, estatuye excepcionalmente, la reserva o secreto de los actos, resoluciones, fundamentos y procedimientos, al condicionar



que tal reserva o secreto, debe ser dispuesta por medio de una ley de quórum calificado, cuando la publicidad de ellos afecta a cualquiera de las siguientes materias: a) el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos; b) los derechos de las personas; c) la seguridad de la Nación y, d) el interés nacional.

**Cuarto:** Cabe consignar, que el principio de publicidad y la excepción de reserva, se recogen normativamente, en las disposiciones de la Ley N° 20.285, que consagró el derecho fundamental del acceso a la información, en el interés de avanzar hacia una mayor transparencia en la gestión de la Administración del Estado y de la rendición de cuentas de la función pública que regula.

Por ello, en su artículo 1° se plasmó el principio de la transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo y las excepciones a la publicidad de la información. En este entendido se desprende que la regla general es que la información generada, distribuida, recibida, gestionada y almacenada en y por la administración pública, es también pública y sólo en ciertos casos, que constituyen la excepción, la información puede revestir el carácter de reservada y/o secreta.

El correlato de este principio se encuentra en el artículo 10 de la referida normativa, que consagra el derecho a toda persona de solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que establece la referida ley.

**Quinto:** Entonces, de acuerdo con el principio de transparencia y publicidad, como ya se dijo, procede – por norma general – la entrega de la información al simple requerimiento del interesado,



salvo que, efectivamente, la requerida se encuentre comprendida dentro de las situaciones de excepción y, en este último caso, toca a quien lo alega, acreditar las causales de reserva.

**Sexto:** En esta estructura, es misión del Consejo para la Transparencia resolver el fondo de las peticiones que sean efectuadas al respecto, mediante la respectiva Decisión Amparo.

**Séptimo:** El artículo 21 de la Ley N° 20.285 contempla un catálogo cerrado de causales por las cuales se puede denegar total o parcialmente el acceso a la información, ello, bajo el prisma que el legislador considera que la regla general es la publicidad de los actos y decisiones, como se ha referido de manera precedente. En este caso se resolvió rechazar el amparo respecto de la entrega de información solicitada respecto de Celulosa Arauco, por configurarse las causales de reserva establecida en el artículo 21 N° 2, N° 5 y N° 1, de la ley del ramo.

**Octavo:** La primera ilegalidad denunciada, vinculada con artículo 21 N° 2 de la Ley de Transparencia, corresponde a la que permite denegar la información *requerida “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”*.

El acento está puesto en la afectación de “derechos de carácter comercial o económico”.

La alegación realizada por Celulosa Arauco y Constitución S.A., dice relación con la afectación de sus derechos de carácter comercial o económico, fundado en que corresponde a información de carácter confidencial y estratégica, pudiendo causar daño que terceros hagan uso de ella y, además ser de naturaleza comercialmente sensible,



cuya divulgación puede incluso facilitar atentados contra la libre competencia.

De ello se hace cargo de manera concreta la Decisión de Amparo, en su numeral 6) argumentando:

Numeral 6) *“Que, sobre la materia, cabe tener presente que este Consejo ha establecido como criterio, reiteradamente que, para verificar su procedencia, se debe determinar la afectación del bien jurídico protegido por ella, debiendo en consecuencia, acreditarse una expectativa razonable de daño o afectación negativa, la que, a su vez, debe ser presente o probable y con suficiente especificidad para justificar la reserva, debiendo ser analizadas bajo dichos parámetros las alegaciones expresadas. En el presente caso, a juicio de este Consejo, no se verifica el supuesto descrito, toda vez que los terceros intervinientes no han explicado, ni acreditado suficientemente, cómo la entrega de lo requerido afectaría un derecho específico y determinado, en conformidad con lo previsto en el artículo 21 N° 2 de la Ley de Transparencia. En efecto, sus alegaciones resultan ser genéricas y eventuales, no aportándose mayores medios de prueba o elementos de juicio que permitan ponderar las circunstancias esgrimidas, ni acreditándose -con cierto grado de especificidad o certeza- cómo dicha vulneración se vería materializada en la especie”.*

Del indicado razonamiento, se colige en consecuencia, que el rechazo obedece a no advertirse de qué manera la entrega de tal información, provoque algún tipo de perjuicio respecto de los aspectos que señala, careciendo de prueba y precisión de afectación.

**Noveno:** Para que pueda configurarse la causal de reserva del artículo 21 N° 2, se precisa una afectación real de los derechos



personales, situación que se estima ha sido demostrada en este caso, puesto que, como lo señala la reclamante, efectivamente, la entrega de aquella, le produce un menoscabo comercial, económico y también en el área competitiva.

En efecto, estando frente a una excepción al principio general de publicidad, lo alegado debe probarse; pero aún más, incluso de establecerse algún grado de afectación a los derechos que enuncia y, deberá ponderarse si el beneficio que genera la publicación es mayor que el daño que pudiera ocasionar (test de daños); y, en este entendido, el reclamante, ha señalado en torno a la información que le ha sido requerida, que se vincula directamente con montos de ventas, monto de exportaciones, libros de venta, insumos consumidos, valores de exportación e importación, valor FOB de mercancías y precio obtenido por mercaderías exportadas, afirmación que se estima correcta, pues el estudio y análisis de tales antecedentes es la única vía que conduce al conocimiento de lo que pretende el solicitante cual es, *“el valor de los reintegros de derechos de aduana y demás gravámenes pagados con motivo de la importación de insumos extranjeros utilizados para la producción de bienes y servicios exportados”*.

**Décimo:** Que, los antecedentes referidos, orientados a conocer de los reintegros de derechos aduaneros y otros, efectivamente, contiene información sobre proyecciones de producción y estrategia comercial de Arauco, así como la definición estratégica sobre su ejecución y avance, y que, de conocerse, podrían alterar su posición competitiva en el mercado, no siendo pertinente exigir en forma específica o concreta, como su entrega afectaría sus intereses.



En efecto, la información que pretende el requirente, incide en estructura de costos, valores de importaciones y exportaciones, suministros y otros, lo que justamente la Fiscalía Nacional Económica considera comercialmente sensible.

**Undécimo:** Que, por otra parte, es de considerar, la dificultad, de probar los efectos perjudiciales que derivarían de la entrega de la información requerida, en la medida que lo que se trata de evaluar es una afectación que no ha tenido lugar aún pero que se teme, persiguiendo precisamente esta excepción de reserva que ella no suceda; de ahí que el estándar aplicable debe ser uno predictivo, bastando que se funde en antecedentes graves.

**Duodécimo:** Que, por último señalar, que el hecho que se haya hecho entrega de la información a la Tesorería General de la República, no la hace pública, porque no fue a modo de renuncia de la reserva y confidencialidad de la misma, sino que a consecuencia de un requerimiento legal y, que solo puede ser utilizada por dicha autoridad para los efectos dispuestos en la normativa correspondiente.

**Décimo Tercero:** Que, habida cuenta de las consideraciones anteriores, y ponderados los antecedentes alegados por Arauco, estima esta Corte que debió rechazarse el amparo deducido por concurrir respecto de la información requerida la causal de reserva del N°2 del artículo 21 de la Ley 20.025; de ahí que se acogerá la reclamación deducida fundada en este causal.

**Décimo Cuarto:** Que, adicionalmente Arauco fundó su reclamo en las causales del N°5 y N° 1 del artículo 21 de la Ley 20.025, las que no serán analizadas atendido lo ya resuelto, sin perjuicio, que respecto de esta última, el reclamante ha reconocido en estrados



que ha existido un desarrollo jurisprudencial en orden a que solo podría ser invocada por el órgano correspondiente.

Por estas consideraciones y lo previsto en los artículos 28 y siguientes de la Ley 20.285, se acoge, sin costas, el reclamo de ilegalidad interpuesto por Arauco en contra de la resolución dictada por el Consejo para la Transparencia en el amparo C 2782-23 con fecha 21 de diciembre de 2023, la que se deja sin efecto, denegándose en consecuencia la solicitud de acceso a la información presentada por don Matías Parra Rojas.

**Regístrese y archívese en su oportunidad.**

**Dictada por la Ministro Sra. Barrientos Guerrero.**

**N° Contencioso Administrativo-75-2024.**

No firma el Ministro señor Gray Gariazzo, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo del fallo, por encontrarse con licencia médica.



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

Código: BBUZXRUNSGJ

Pronunciado por la Quinta Sala de la C.A. de Santiago integrada por Ministra Elsa Barrientos G. y Abogada Integrante Sara Genevieve Moreno F. Santiago, veintiocho de noviembre de dos mil veinticuatro.

En Santiago, a veintiocho de noviembre de dos mil veinticuatro, 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: BBUZXRUNSGJ