

C.A. de Santiago

Santiago, diez de julio de dos mil veinticinco.

PRIMERO: Que don Marcelo Freyhoffer Moya, abogado, Subdirector Jurídico del Servicio de Impuestos Internos, interpone reclamo de ilegalidad de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 28°, de la Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública, en contra de la decisión de amparo dictada por el Consejo para la Transparencia (en adelante también e indistintamente el “Consejo” o “CPLT”), en Sesión Ordinaria N°1484, de fecha 3 de diciembre de 2024, informada mediante Oficio N° E28834, de fecha seis de diciembre de 2024, notificado a ese Servicio en esa misma fecha; que acogió el amparo al derecho de acceso a la información, deducido por María Pilar Navarro Schiappacasse, en autos Rol C7226-24.

Indica que mediante solicitud de acceso a la información pública, de fecha 19 de mayo de 2024, Folio N° AE006W50026730, María Pilar Navarro Schiappacasse, (en adelante e indistintamente la “peticionaria” o “solicitante”), requirió al Servicio de Impuestos Internos (en adelante e indistintamente el “Servicio”), lo siguiente: **“Estimados Por este medio, les solicito que me puedan remitir toda instrucción interna (oficio circular) que regule el establecimiento de anotaciones distintas de las reguladas en el Oficio Circular N° 4/2022: cuáles son, qué circunstancias las motiva, qué consecuencias jurídicas se derivan de su establecimiento y qué debe ocurrir para que estas se alcen. Se hace presente que diversos pronunciamientos de la Corte de Apelaciones de Santiago han señalado que los oficios circulares tienen una naturaleza eminentemente pública ya que "que ha sido elaborada con presupuesto público, utilizando equipamiento de propiedad del Estado, para el ejercicio de sus competencias públicas". Al respecto, véanse los roles 473-23 y, concretamente respecto a la petición de oficios circulares que regulan anotaciones, lo establecido en el fallo 482-2023. Atentamente, María Pilar Navarro.” [sic].**

Refiere que el 2 de julio pasado se respondió la referida solicitud declarando la inadmisibilidad de esta y denegando la información requerida, mediante Resolución Exenta N° LTNot0026730.

En primer lugar, se rechazó la petición por tratarse de consultas sobre motivaciones, consecuencias jurídicas y condiciones para el



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

Código: VKJLBXXWTTX

alzamiento de ciertas anotaciones, lo cual no constituye información pública definida por la ley.

En segundo lugar, se denegó el acceso a oficios circulares internos que contienen estrategias de fiscalización, directrices y mecanismos de control tributario, argumentando que su divulgación pondría en riesgo la eficacia de las labores fiscalizadoras y la recaudación tributaria, afectando los intereses económicos del país. Se invocaron las causales de reserva de los artículos 21 N° 1 y N° 4 de la Ley de Transparencia, reforzando que estos documentos son de carácter interno, dirigidos exclusivamente a funcionarios del SII, y su publicidad comprometería tanto la operatividad del sistema de fiscalización como la función institucional del Servicio.

Frente al rechazo señalado, la peticionaria **recurrió de amparo** ante el Consejo para la Transparencia con fecha 3 de julio de dos mil veinticuatro, señalando, respecto a la **causal N° 1 del artículo 21 de la citada ley**, relativa a que la publicidad, comunicación o conocimiento de esta información afectaría el debido cumplimiento de las funciones del órgano, **sostuvo que la causal no está suficientemente fundada y que la resolución denegatoria se basa en apreciaciones generales sobre riesgos eventuales, inciertos y remotos, que no permiten acreditar que se afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano.** Calificó los argumentos como una respuesta predeterminada que el SII esgrime frente a peticiones de acceso a información, que la peticionaria ha recibido en dos oportunidades anteriores y que no permiten identificar en el caso concreto cómo se afectarían las funciones de órgano con la entrega de los antecedentes solicitados.

Sostuvo que las **instrucciones requeridas regulan anotaciones que afectan derechos de los contribuyentes, sin que haya claridad respecto de cuáles y cuántas son, las causales que las hacen procedente, las consecuencias jurídicas que se derivan de que sean practicadas a un contribuyente, ni qué debe ocurrir para que se alcen.** Destacó que el que el SII practique una anotación a un contribuyente no es inocuo pues deriva, entre otras consecuencias, que constantemente se lo esté fiscalizando, lo que tampoco parece adecuado si se tiene presente que pueden existir incumplidores que no tengan practicadas anotaciones.



En cuanto a la causal N° 4 del artículo 21 de la referida ley, referida a la publicidad, comunicación o conocimiento afecte el interés nacional, expuso que el SII no se acreditó la causal invocada, ya que se requiere que la afectación al interés nacional (económico) sea real y no potencial, más aún cuando se solicitaron documentos de carácter jurídico que indican pautas de actuación y consecuencias jurídicas asociadas a ciertos hallazgos en las fiscalizaciones del SII (ej. incomparecencia a una citación). Alegó que la calificación de oficio circular de estas instrucciones impide conocer cuáles son las anotaciones y sus efectos. Agregó que la jurisprudencia del Consejo para la Transparencia es clara al señalar que los oficios circulares no son reservados, lo que ha sido ratificado por la CA de Santiago.

Agrega que en sus descargos el SII, reiteró la argumentación contenida en su rechazo, añadiendo que la reserva de los Oficios Circulares requeridos contribuye de mejor forma al deber de velar por el interés público, por cuanto, le permite ejercer su función fiscalizadora con mayor eficiencia y eficacia, y que, la publicidad de los citados actos, por el contrario, **permitiría a los terceros conocer procedimientos internos del Servicio, evidenciando eventuales vulnerabilidades de la acción fiscalizadora y de sus métodos de control, lo que -en mayor o menor grado-, puede llegar a impedir el correcto desarrollo de la función fiscalizadora del SII.**

Resolviendo el amparo interpuesto en autos rol C-7226-24, el Consejo para la Transparencia, mediante Oficio N° E28834, de fecha 6 de diciembre de 2024, decidió acoger totalmente la acción, disponiendo la entrega de la información solicitada en los siguientes términos: ***“Entregar a la reclamante: “toda instrucción interna (oficio circular) que regule el establecimiento de anotaciones distintas de las reguladas en el Oficio Circular N° 4/2022: cuáles son, qué circunstancias las motiva, qué consecuencias jurídicas se derivan de su establecimiento y qué debe ocurrir para que estas se alcen”.***

Respecto a la citada resolución es que la recurrente recurre de ilegalidad, alegando que la información que se ordenó entregar por parte de la recurrida a la peticionaria se encuentra amparada por la causal prevista en el artículo 21 N° 4 de la Ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública, ya que afecta el interés nacional, al poner en riesgo la función fiscalizadora y



el debido cumplimiento tributario, por lo que sostiene que no es procedente su entrega.

Destaca la idea de bien común como fundamento para proteger la información solicitada, señalando que las funciones del SII, especialmente la fiscalización y aplicación de impuestos, benefician directamente al país en su conjunto. Cita jurisprudencia que entiende el interés nacional como un concepto amplio vinculado al bienestar general y no limitado a ejemplos específicos. En este contexto, sostiene que cualquier afectación a la eficacia fiscalizadora del SII repercute negativamente en el bien común, al incidir en la principal fuente de ingresos del Estado, esto es, la recaudación tributaria.

Respecto de las facultades del Jefe del SII, indica que es la propia ley tributaria la que le otorga la potestad de dictar instrucciones internas para el cumplimiento de las funciones legales del Servicio, y que, específicamente, el artículo 6° del Código Tributario y el artículo 1° del DFL N° 7/1980 establecen que corresponde al SII aplicar y fiscalizar impuestos, y que el Director del Servicio puede interpretar administrativamente las normas tributarias, fijar normas e impartir órdenes e instrucciones para tales fines, las que se formalizan mediante oficios circulares, considerados actos administrativos internos dirigidos exclusivamente a los funcionarios del SII.

Finaliza señalando que develar la información relativa a los **Oficio Circular requeridos, implica entregar instrucciones respecto de más de trescientas anotaciones tributarias, los que contienen instrucciones internas respecto a procesos de fiscalización, sanción del delito tributario, instrucciones relativas a recopilación de antecedentes y al futuro de la acción penal tributaria, y que también se encuentra información relativa a contribuyentes que pertenecen a la nómina de difícil fiscalización en variadas actividades comerciales, a saber, pesca, ganadería, venta de madera, venta de chatarra, entre otras, lo que permitiría saber cuándo y cómo se gatillan las medidas preventivas que articula este Servicio y conocer el detalle operativo o material para dejarlas sin efecto.** Por consiguiente, indica que, dichas medidas perderían eficacia, lo que en definitiva afectaría la fiscalización y, particularmente el cumplimiento tributario, lo que trae como consecuencia la afectación también de los intereses económicos del país, permitiendo, sino facilitando, el



incumplimiento tributario de dichos contribuyentes o al menos, abriendo una posibilidad que permitiría burlar dicha normativa.

Finalmente, **solicita se revoque la decisión que resolvió el Amparo N° C7226 24, que ordenó entregar lo solicitado por la interesada, debido a que la información objeto de la petición se encuentra amparada por la causal de reserva establecida en el N° 4, del artículo 21, de la Ley N° 20.285**, o lo que esta Corte estime conforme a derecho, con condena en costas.

SEGUNDO: Que, formulando descargos, el abogado David Ibaceta Medina, Director General y representante legal del **Consejo para la Transparencia**, refiere que la información solicitada —oficios circulares del Servicio de Impuestos Internos (SII) que instruyen sobre anotaciones— es pública conforme al artículo 8° inciso 2° de la Constitución y a los artículos 5°, 10 y 11 de la Ley de Transparencia (LT).

Argumenta que, desde la reforma constitucional de 2005, se consolidó el principio de publicidad como regla general respecto de los actos, resoluciones, fundamentos y procedimientos de los órganos del Estado, el cual fue desarrollado por la LT.

Enfatiza que los oficios circulares son documentos en poder de un órgano público, elaborados con presupuesto fiscal y medios estatales, por lo que detentan una naturaleza eminentemente pública. La jurisprudencia y dictámenes de la Contraloría General de la República confirman que las instrucciones internas son actos administrativos de carácter interno, pero igualmente públicos, salvo que concurra una causal legal de reserva debidamente acreditada.

Además, destaca que la publicidad de estos actos permite el control social del ejercicio de facultades discrecionales, asegurando que se ejerzan en base a criterios objetivos y no arbitrarios. Por tanto, negar el acceso a estos oficios mediante una invocación genérica de reserva desconoce el principio de transparencia y el derecho de acceso a la información pública consagrado en la Constitución y la Ley N° 20.285.

Sostiene que la información solicitada —**oficios circulares del Servicio de Impuestos Internos (SII) que instruyen sobre anotaciones**— es pública conforme al artículo 8° inciso 2° de la Constitución y a los artículos 5°, 10 y 11 de la Ley de Transparencia (LT). Argumenta que, desde la



reforma constitucional de 2005, se consolidó el principio de publicidad como regla general respecto de los actos, resoluciones, fundamentos y procedimientos de los órganos del Estado, el cual fue desarrollado por la LT.

Expone que los oficios circulares son documentos en poder de un órgano público, elaborados con presupuesto fiscal y medios estatales, por lo que detentan una naturaleza eminentemente pública, y agrega que la jurisprudencia y dictámenes de la Contraloría General de la República confirman que las instrucciones internas son actos administrativos de carácter interno, pero igualmente públicos, salvo que concurra una causal legal de reserva debidamente acreditada.

Explica que la publicidad de estos actos permite el control social del ejercicio de facultades discrecionales, asegurando que se ejerzan en base a criterios objetivos y no arbitrarios.

Por tanto, insiste en que negar el acceso a estos oficios mediante una invocación genérica de reserva desconoce el principio de transparencia y el derecho de acceso a la información pública consagrado en la Constitución y la Ley N° 20.285.

Asimismo, advierte que esta causal no puede ser invocada por órganos de la Administración en sede judicial, conforme a la prohibición expresa del artículo 28 inciso 2° de la LT, que les niega legitimación activa para reclamar resoluciones del Consejo para la Transparencia que otorguen acceso a la información en base a esa causal, citando al efecto jurisprudencia de la Corte de Apelaciones de Santiago y de la Corte Suprema, que han reiterado que resulta improcedente conocer reclamos de ilegalidad sustentados en dicha causal por parte de órganos públicos.

Argumenta que el artículo 21 N° 4 de la Ley de Transparencia exige que la afectación al interés nacional sea concreta, presente o probable, y con suficiente especificidad, lo cual no fue acreditado por el SII.

Insiste en que la publicidad de los actos de la administración es la regla general, conforme al artículo 8° de la Constitución y a la Ley N° 20.285, y su excepción exige la aplicación estricta de un “test de daño”, el que fue aplicado por su parte y concluyó que el SII no presentó antecedentes que demostraran que la divulgación de los oficios produciría un daño real a sus funciones o a los intereses económicos del país.



Refiere que las alegaciones del SII fueron generales, hipotéticas y sin respaldo documental y que ni siquiera se acompañó copia de los oficios reclamados, y observa que la jurisprudencia uniforme de las cortes ha exigido que la reserva de información se funde en pruebas concretas, no en suposiciones.

Finalmente advierte que el derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental consagrado por el artículo 8° de la Constitución y desarrollado en la Ley de Transparencia, por lo que las causales de secreto o reserva deben interpretarse de forma estricta y excepcional. En consecuencia, la falta de conformidad de la parte reclamante con la Decisión de Amparo Rol C7226-24 no implica ilegalidad ni excede las competencias del Consejo para la Transparencia.

Concluye señalando que la resolución se ajusta plenamente al marco legal y constitucional, ya que el Consejo, en cumplimiento de su función legal establecida en los artículos 32 y 33 de la LT, evaluó los antecedentes y alegaciones de las partes, y determinó fundadamente que la información requerida es de carácter público sin acreditarse causal de reserva.

TERCERO: Que informando al tenor del reclamo, María Pilar Navarro Schiappacasse, abogada, en calidad de tercera interesada y coadyuvante del Consejo para la Transparencia, peticionaria de información en estos autos, solicita el rechazo del reclamo de ilegalidad presentado reiterando los argumentos que planteó en la sede de amparo ante el Consejo para la Transparencia y haciendo suyos los de este tanto en el fallo de amparo como en los descargos presentados en esta instancia.

Denuncia que, aunque el SII afirma que los oficios circulares son actos internos sin efectos jurídicos para los contribuyentes, lo cierto es que estos documentos regulan procedimientos que afectan directamente sus derechos, como el acceso a la autorización de folios, condonaciones y convenios de pago. Da como ejemplo el Oficio Circular N° 4/2022, que crea la anotación 4103, la cual condiciona beneficios tributarios sin respaldo legal expreso y alega que esta práctica vulnera el principio de legalidad al imponer restricciones mediante actos no públicos.

Sostiene que no se configura la causal de reserva del artículo 21 N° 4 de la Ley N° 20.285 alegada por el SII para negar el acceso a los oficios circulares. Afirma que el Servicio no acreditó con antecedentes concretos la



afectación al interés nacional ni al cumplimiento de sus funciones fiscalizadoras. Agrega que, la alegación parece reconducirse a la causal del artículo 21 N° 1, cuya invocación judicial está prohibida según el artículo 28 de la misma ley.

Respecto a su rol como consejera de la Defensoría del Contribuyente, aclara que no es funcionaria de dicho órgano ni asesora contribuyentes, y que actúa como investigadora académica.

Indica que ha solicitado anteriormente otros oficios circulares, los cuales han sido entregados por orden del Consejo para la Transparencia o por sentencias judiciales.

Concluye que el acceso a estos documentos es necesario para controlar el apego del SII a la legalidad, ya que sus oficios circulares afectan derechos sin base legal suficiente, lo que ha sido confirmado en diversas sentencias de cortes de apelaciones.

CUARTO: Que para una correcta decisión del mismo, debe tenerse presente que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 8 de la Carta Política, la publicidad de los actos y resoluciones de los órganos del Estado constituye la regla general. El tenor del precepto es el siguiente:

"Artículo 8°. El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones.

Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, solo una ley de quorum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquellos o de estos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional".

Así, es claro que la regla y principio general sobre la materia lo constituye la publicidad de los actos y resoluciones, a menos que una Ley de Quorum Calificado determine el secreto o reserva por las causales precisadas en la norma constitucional

De esta norma constitucional resulta claro que para negar la publicidad y el acceso a la información pública es imprescindible que se "afecte" - **probadamente** - alguno de los bienes jurídicos protegidos que ella menciona.

En torno al mismo tema, el **artículo 5 de la Ley de Transparencia** preceptúa que son públicos los actos y resoluciones de los órganos de la



Administración del Estado, **"sus fundamentos y los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, y los procedimientos que se utilicen para su dictación"**

Ha de mencionarse en este punto el **artículo 3° letra g) del Reglamento de la Ley de Transparencia**, citado por el Consejo, que indica que es sustento o complemento directo de un acto de la Administración:

"los documentos que se vinculen necesariamente al acto administrativo en que concurren y siempre que dicho acto se haya dictado, precisa e inequívocamente, sobre la base de esos documentos",

"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".

Y todavía, puede citarse la *"presunción de publicidad"* establecido en el **artículo Art. 11 letra c de la Ley de Transparencia**, que declara: **"...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".**

De lo que se lleva consignado puede concluirse que el solo hecho que un documento obre en poder de la Administración Pública hace que, en principio tenga carácter público, sin importar su origen, tal como señala el inciso 2° del Art. 5° de la Ley de Transparencia, y que para desvirtuar ello no basta que se invoque alguna de las causales de secreto o reserva del Artículo 21 de la Ley de Transparencia, citado por las partes, sino que, además debe adecuarse a algunas de las hipótesis expresadas en el artículo 8° de la Carta Fundamental, estando obligado quien alega la reserva a acreditar los presupuestos que hagan aplicable alguna causal de secreto, y la verdadera afectación de los bienes jurídicos que se expresan en la norma constitucional.

En este aspecto, es tema pacífico en la doctrina y jurisprudencia nacional dado el grado constitucional del principio de publicidad, que quien pretenda valerse de la reserva debe demostrar **la necesidad** de que se niegue lugar a la publicidad buscada.

QUINTO: Que, por otro lado, las únicas causales de secreto o reserva en cuya virtud se podrán denegar total o parcialmente el acceso a la



información, son las previstas en el artículo 21 de la Ley del Ramo. Así las cosas, en este caso se debe determinar si la decisión de amparo que se reclama resulta ilegal por encontrarse en el caso previsto en el número 4 de la citada norma, conforme arguye el Servicio afectar la publicidad del Oficio N°4/2022 el interés nacional y los intereses económicos o comerciales del país.

En relación a la materia, lo cierto es que el Servicio de Impuestos Internos no ha indicado de qué forma se afectaría la función fiscalizadora que detenta, ni aportó antecedentes que avalen sus argumentaciones en el sentido que la entrega de la documentación solicitada podría implicar que la revelación de métodos de trabajo, estrategias y mecanismos específicos relativos a la función fiscalizadora del cumplimiento tributario, como la dictación de oficios circulares podría afectar el interés nacional.

Por último, lo cierto es que los oficio circular han sido elaborados con presupuesto público, utilizando equipamiento de propiedad del Estado, para el ejercicio de sus competencias públicas. En consecuencia, a juicio de esta Corte, la información detenta una naturaleza eminentemente pública, que hace válido solicitar la información por la vía intentada.

SEXTO: Que conforme a lo reflexionado, resulta que la decisión de amparo recurrida adoptada por el Consejo para la Transparencia, se halla ajustada a derecho, ya que se ha dictado dentro de las atribuciones y competencias que la ley expresamente le ha conferido, en conformidad además con lo dispuesto en los artículos 8 y 19 N° 12 de la Constitución, no configurándose entonces ilegalidad alguna en la Decisión de Amparo impugnada por medio de este reclamo.

En consecuencia, no existiendo razones atendibles o motivos demostrados que legitimen la reserva de información, debe prevalecer la publicidad del acto, tal y como ha sido ya resuelto por esta misma Corte a propósito de idéntica materia en autos Rol 473-2023 y 482-2023, en que se rechazó sendos reclamos de ilegalidad por la misma causa, respecto de otros tantos oficios circulares.

Por estas razones y de conformidad, además, con lo dispuesto en el artículo 8 de la Constitución Política de la República y 21 N°4 y 28 de la Ley de Transparencia, **SE RECHAZA** sin costas, el recurso deducido en esta causa.



Redacción: Ministro Dobra Lusic.

No firma la Ministro señora Lusic, no obstante concurrir a la vista de la causa y del acuerdo, por encontrarse en comisión de servicio en la Excma. Corte Suprema.

Regístrese y oportunamente archívese.

N°Contencioso Administrativo-847-2024.



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

Código: VKJLBXXWTTX

Pronunciado por la Cuarta Sala de la C.A. de Santiago integrada por Ministra Jenny Book R. y Abogada Integrante Magaly Carolina Correa F. Santiago, diez de julio de dos mil veinticinco.

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



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

Código: VKJLBXXWTTX