

COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

Comentarios a la sentencia de la Corte Suprema sobre reserva o secreto de las actas del Consejo de Seguridad Nacional, rol 34129-2017

Comments on the judgment of the Supreme Court on reservation or secrecy of the minutes of the National Security Council, roll 34129-2017

Vicente Rodrigo Aliaga Medina

Abogado, Chile

RESUMEN Este trabajo analiza la sentencia de la Corte Suprema que declaró el secreto o reserva de las actas de las sesiones celebradas entre 1989 y 2005 del Consejo de Seguridad Nacional. A través de esta sentencia se revirtió parcialmente el criterio del Consejo para la Transparencia y la Corte de Apelaciones de Santiago.

PALABRAS CLAVE Consejo de Seguridad Nacional, secreto o reserva de la información, órganos consultivos, órganos de la administración del Estado.

ABSTRACT This paper analyzes the judgment of the Supreme Court that declared the secrecy or reservation of the minutes of the meetings held between 1989 and 2005 of the National Security Council, through which it partially reversed the criteria of the Council for Transparency and Court of Appeals of Santiago.

KEYWORDS National Security Council, secrecy or reservation of information, advisory bodies, organs of the State Administration.

Introducción

La mayoría de las veces, la pregunta acerca de si un determinado ente pertenece o no a la administración del Estado (Sentencia del Tribunal Constitucional, rol 39-86, 1986: considerando cuarto a sexto) es relativamente simple de responder,¹ si se atien-

1. En este trabajo se usarán los conceptos «administración del Estado» y «administración pública» como sinónimos.

de a ciertos elementos que suelen concurrir en este tipo de organismos: la creación por ley o directamente por la Constitución, su definición como un servicio público, ministerio, corporación u organismo autónomo integrante del Ejecutivo; el otorgamiento a través de la ley de ciertas funciones, atribuciones y potestades; su financiamiento a través de la Ley de Presupuestos; la relación que la ley le define con el poder central –es decir, con el presidente de la República como jerarca de la administración y el Gobierno–, la que podrá ser de dependencia o supervigilancia; las normas que le resultan aplicables al ente; etcétera.

Sin embargo, existen situaciones en que la definición anterior no resulta para nada simple. Es sabido que la administración puede ser autorizada por ley para desarrollar ciertas actividades a través de entes privados. De ahí la regla de delimitación para el ejercicio de potestades públicas que establece la Ley 18.575 (1986: artículo 6).² En

2. De acuerdo a este precepto, la ley puede habilitar a la administración para crear personas jurídicas de derecho privado, (ley que debe ser de quórum calificado en caso de que se busque ejercer actividades empresariales, en concordancia con el artículo 19, número 21, de la Constitución), señalando categóricamente que estas «no podrán, en caso alguno, ejercer potestades públicas». El caso que típicamente es considerado como excepción a la norma anterior es el de la Corporación Nacional Forestal. En el control de constitucionalidad del proyecto de ley sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal (Sentencia del Tribunal Constitucional rol 1024-08, 2008), el Tribunal Constitucional reconoció que la Corporación Nacional Forestal, persona jurídica de derecho privado creada por el Servicio Agrícola y Ganadero, el Instituto de Desarrollo Agropecuario, la Corporación de Fomento de la Producción y la ex Corporación de Reforma Agraria (Sentencia del Tribunal Constitucional rol 1024-08, 2008: considerando octavo), ejerce diversas potestades públicas que varias leyes le han otorgado a lo largo del tiempo (Sentencia del Tribunal Constitucional rol 1024-08, 2008: considerando decimoprimer, decimocuarto, decimoquinto, vigésimo y vigésimo tercero). El Tribunal señala que justamente es el caso regulado por el artículo 6 de la Ley 18.575 aquel en que se encuentra Corporación Nacional Forestal: se trata de una entidad de derecho privado, que no pertenece a la administración, que ejerce potestades públicas (Sentencia del Tribunal Constitucional rol 1024-08, 2008: considerando noveno y decimotercero), a la cual además se aplican distintas normas del sector público, incluyendo la Ley de Presupuestos (Sentencia del Tribunal Constitucional rol 1024-08, 2008: considerando décimo). Si bien reconoce que esta situación es una anomalía en nuestro derecho, acepta como constitucionales las normas del proyecto de ley que otorgan potestades a la referida corporación. Criterio similar ha desarrollado la Contraloría General de la República al respecto, la que «por los dictámenes número 30.153 de 2006; 9.369 de 2009; y 46.965 de 2011, ha precisado que CONAF constituye un organismo técnico del Estado, el cual, aunque no integra la administración del Estado, ha sido creado a iniciativa de este para satisfacer necesidades públicas» (Dictamen de la Contraloría General de la República 77.837, de 2015), organismo que se encuentra sujeto a su fiscalización y control (Dictamen de la Contraloría General de la República 44.802, de 2008) y al cual se aplica el principio de probidad debido a que ejerce función pública (Dictamen de la Contraloría General de la República 40.405, de 2011). Como se puede ver, el enunciado de que la Corporación Nacional Forestal es una entidad que no forma parte de la administración del Estado es el punto de partida tanto del Tribunal Constitucional como de Contraloría General de la República para concluir que nos encontramos ante una excepción a la norma del inciso segundo del artículo 6 de la Ley 18.575, siendo Corporación Nacional Forestal una entidad privada que ejerce potestades públicas. En el fondo, ello trae aparejado caracterizar a la Corporación Nacional Forestal como un organismo encargado de satisfacer necesidades públicas de forma regular y continua (razón por la cual el ordenamiento le entrega potestades), que además se rige por una serie de

un sentido inverso, muchas entidades que no integran la administración y que poseen fines u objetivos sociales son percibidos por la ciudadanía como integrantes de ella (Bomberos es el mejor ejemplo).³ Además, determinadas entidades creadas por la Constitución también revisten un especial desafío en esta materia. Debido al carácter de autónomos que la Carta les otorga, algunos de ellos forman parte de la administración (como las municipalidades, la Contraloría y el Banco Central por expreso mandato de la Ley 18.575 (1986: artículo 1), mientras que otros no, como el Ministerio Público de acuerdo con la jurisprudencia administrativa.⁴

normas propias de la administración del Estado, por lo que su caracterización como «no integrante» de esta pareciese ser meramente formal.

3. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado con respecto a la naturaleza jurídica de los cuerpos de bomberos, dejando en claro que ellos no son servicios públicos y no pertenecen a la administración del Estado (Sentencia del Tribunal Constitucional rol 1295-08, 2009), lo que no le impidió reconocer que realizan «una labor de bien común, que no ha sido calificada como “necesidad pública” por el legislador. Ello no desmerece su labor, sino que solo la mantiene dentro del ámbito de su naturaleza de grupo intermedio, y no de servicio público» (Sentencia del Tribunal Constitucional rol 1295-08, 2009: considerando quincuagésimo tercero). Distingue así «entre la necesidad colectiva y la necesidad pública»: las primeras nacen debido a la vida en sociedad y su regla general es que sean cubiertas por las mismas personas; cuando el Estado asume esa necesidad colectiva como propia, declarando que debe ser satisfecha a través de cierta prestación por un órgano determinado y bajo un régimen jurídico específico, la publica, con lo cual será satisfecha por un servicio público. En este sentido, lo central para el tribunal en el caso de bomberos es que la decisión pública de que la satisfacción de una determinada necesidad debe ser efectuada bajo el régimen del servicio público y por un órgano determinado no ha sucedido, de ahí la frase «no hay servicios públicos por naturaleza, pues estos son una creación del legislador». En un sentido similar, el Consejo para la Transparencia ha declarado inadmisibles amparos al derecho de acceso a la información pública con respecto a solicitudes de antecedentes requeridos a entidades que no forman parte de la administración del Estado, como universidades privadas (Acuerdos del Consejo para la Transparencia roles C1478-16, 2016; C2818-15, 2015 y C1258-11, 2011); un sindicato (Acuerdos del Consejo para la Transparencia roles C3253-15, 2016 y C2111-13, 2013); junta de vecinos (Acuerdo del Consejo para la Transparencia rol C1004-13, 2013); banco (Acuerdo del Consejo para la Transparencia rol C1495-13, 2013); conservador de bienes raíces (Acuerdo del Consejo para la Transparencia rol C863-11, 2011); empresas de servicios básicos de agua potable y eléctricas (Acuerdos del Consejo para la Transparencia roles C2299-17, 2017; C1540-13, 2013 y C378-11, 2011); Corporación Administrativa del Poder Judicial (Acuerdo del Consejo para la Transparencia rol C1594-13, 2013); Academia Judicial (Acuerdos del Consejo para la Transparencia roles C451-13 y C452-13, 2013); Asociación Nacional de Televisión (Acuerdo del Consejo para la Transparencia rol C1590-13, 2013); Asociación Nacional de Funcionarios Penitenciarios de Gendarmería de Chile (Acuerdo del Consejo para la Transparencia rol C1113-14, 2014); y Mutual de Seguros de Chile (Acuerdo del Consejo para la Transparencia rol C730-11, 2011). En todos estos casos el Consejo declaró inadmisibles los amparos por tratarse de solicitudes dirigidas a entidades que no forman parte de la administración, citando al efecto los artículos 1 y 2 de la Ley de Transparencia.

4. Según indicó la Contraloría General de la República (Dictámenes de la Contraloría General de la República 31.253, de 2005 y 11.927, de 2009), el Ministerio Público, aun cuando es un ente público y su personal tiene la calidad de servidores públicos, no es un servicio creado para el cumplimiento de la función administrativa, es decir, «no forma parte de la administración del Estado». Si bien esta es una exclusión que tiende a atenerse al texto de la norma de la Ley 18.575 (1986: artículo 1, inciso segundo), parece no atender a un criterio material con respecto a las funciones del Ministerio Público, las cuales podría consi-

En este contexto, dentro de la práctica jurídica los criterios delimitadores de la organización administrativa se encuentran permanentemente en movimiento, especialmente en los contornos de la administración. Los distintos aplicadores del derecho utilizan diversos estándares, muchas veces disímiles entre sí, para definir qué entidades se deben o no considerar como parte integrante de la administración con el fin de confirmar o descartar la aplicación de determinadas normas o un régimen de derecho público para un caso concreto. Así, esta demarcación varía dependiendo de ciertos factores: el órgano que decidirá el caso (la Contraloría General de la República, el Tribunal Constitucional, los tribunales de justicia o el Consejo para la Transparencia); las características, funciones, atribuciones y conformación de la entidad; el cuerpo o norma cuya aplicación al organismo en cuestión se busca definir (sea la Ley de Compras Públicas, la Ley de Transparencia, la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado o la Ley 18.575, entre otras);⁵ así como los efectos que dicha normativa producirá en el caso concreto.

La sentencia que se aborda en este trabajo es precisamente un caso de delimitación de la administración pública. Se trata de la decisión sobre si determinada entidad –en este caso el Consejo de Seguridad Nacional– debe ser tenida como integrante de ella en el contexto de la aplicación de la Ley de Transparencia. Esta definición se adopta en un contexto normativo en que la determinación que hace la propia Ley de Transparencia con respecto a su ámbito de aplicación, hace explícita alusión a la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado en su artículo 1, que contiene lo que usualmente se conoce como el concepto «amplio» de administración pública (Cordero Vega, 2015: 205; Ley 20.285, 2008: artículo 1, inciso segundo, número 5).⁶

A esto se debe sumar la práctica que el órgano aplicador de la Ley de Transparencia ha desarrollado en esta materia. El Consejo para la Transparencia ha ido configurando criterios de demarcación, ampliando lo que se podría entender como su campo natural.

derarse de carácter administrativo. La activa participación en los procedimientos (judiciales) penales que tiene la fiscalía no varía la aseveración anterior. Uno de los principales objetivos de la reforma procesal penal fue diferenciar y entregar a entidades distintas las facultades de juzgar (decidir), por un lado, de las de investigar y acusar, por otro. Así las competencias jurisdiccionales quedaron radicadas en los Tribunales de Garantía y Tribunales de Juicio Oral en lo Penal, mientras que al Ministerio Público le fueron encargadas las tareas necesarias para llevar adelante la investigación y la acusación (por ejemplo, la coordinación con organismos administrativos como son Carabineros y la Policía de Investigaciones). En este sentido, Horvitz y López (2002: 44-45) señalan que «la incorporación del principio acusatorio al sistema procesal penal chileno es, sin lugar a dudas, la nota más distintiva de la reciente reforma».

5. Se debe tener en consideración que la mayoría de estas leyes definen en sus artículos iniciales su ámbito de aplicación, lo que permite ir dibujando una línea para efectos de delimitar a la administración. Algunas de ellas son la Ley 18.575 (1986: artículo 1); Ley 19.880 (2003: artículo 2); Decreto Ley 1.263 (1975: artículo 2); Ley 19.886 (2003: artículo 1); Ley 18.834 (1989: artículo 1); y Ley 20.285 (2008: artículo 2).

6. Se señala que «para los efectos de esta ley se entenderá por los órganos o servicios de la administración del Estado los señalados en el inciso segundo del artículo 1 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la administración del Estado, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado está contenido en el Decreto con fuerza de ley 1-19.653, de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia».

Así lo ha hecho, por ejemplo, con las corporaciones municipales u otras personas jurídicas de derecho privado en las que el Estado tiene participación, criterio que ha sido avalado por la jurisprudencia judicial en variadas ocasiones (Millar, 2013: 269-271).

Sin embargo, en el caso que se analizará, el criterio es precisamente el contrario. A partir de la definición orgánica que utiliza la Ley de Transparencia para definir el sector al que rige, la Corte Suprema llega a la conclusión de que al Consejo de Seguridad Nacional no le es aplicable. Así, una entidad que podría entenderse comprendida dentro de la administración pública es dejada fuera para efectos de la aplicación de la Ley de Transparencia.

Dada la naturaleza del Consejo de Seguridad Nacional –un ente colegiado que hoy en día posee carácter verdaderamente consultivo, creado por la propia Constitución, cuya conformación, funciones y tareas varió con la reforma constitucional del año 2005–, su historia dentro de la institucionalidad chilena como un enclave autoritario (Fernández, 2002: 196-198) y su papel dentro del periodo de los primeros gobiernos tras la vuelta a la democracia, resulta interesante analizar los razonamientos y las conclusiones a las que arriba la Corte, especialmente porque su decisión conlleva la exclusión de la aplicación de la Ley de Transparencia a este organismo.

Transparencia y el acceso a la información pública

Desde la reforma constitucional del año 2005, en nuestro país se consagró el principio de publicidad como un elemento rector de la función pública. Además, en el artículo 8 de la Constitución Política de la República de Chile se establece que este principio obliga a todo organismo estatal, sea del Poder Ejecutivo, del Legislativo o del Judicial, incluidos los entes que son creados directamente por la misma Carta Fundamental.

La Ley 20.285 se dictó en el marco de este mandato de publicidad. Este cuerpo normativo aterriza a una base operativa los deberes de publicidad que consagra la norma constitucional y consagra dos relevantes figuras para el buen funcionamiento de nuestro sistema democrático: un deber de transparencia que rige a los organismos públicos y un derecho a favor de las personas para acceder a la información que estos posean.

Uno de los entes mayormente regulados en materia de transparencia es la administración del Estado. En la Ley 20.285 (2008: artículo 1) se contiene la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado. Esta ley norma exhaustivamente la información que los organismos administrativos deben mantener a disposición del público en sus sitios electrónicos (lo que la ley denomina transparencia activa), y algo que es mucho más significativo en términos de prerrogativas de los ciudadanos: el derecho de toda persona de solicitar y recibir información de cualquier organismo de la administración de acuerdo con el procedimiento establecido en la misma ley (lo que se denomina usualmente como transparencia pasiva).

Además, la Ley de Transparencia establece determinadas causales de secreto o reserva de la información que está en poder de un organismo público, alineadas con los

bienes jurídicos que el artículo 8 de la Constitución busca proteger: el debido cumplimiento de las funciones de los organismos públicos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación y el interés nacional. El artículo 21 de la ley establece estas causales y también reconoce que otros cuerpos legales, de quórum calificado, pueden establecer el secreto o reserva de determinada información con el fin de proteger alguno de los bienes jurídicos recién indicados (Ley 20.285, 2008: artículo 21, número 5).

Las hipótesis de secreto o reserva de la información establecida en el artículo 21 de la Ley de Transparencia pueden ser invocadas por un organismo público en caso de que un ciudadano le solicite información que tenga en su poder. Así, el primer llamado a ponderar si la publicidad de ciertos datos o antecedentes puede afectar alguno de los bienes jurídicos protegidos es el mismo organismo público consultado.

Para verificar la correcta invocación de las causales de secreto o reserva se creó un organismo administrativo, descentralizado y legalmente autónomo en contraposición a constitucionalmente autónomo (Cordero Quinzacara, 2012: 23). Nos referimos al Consejo para la Transparencia. Sin embargo, sus tareas no se limitan a esto, ya que es el encargado de fiscalizar el cumplimiento de las normas de la ley tanto de la transparencia activa como pasiva, siendo la más importante de sus atribuciones la resolución de los amparos al derecho de acceso a la información que las personas pueden deducir en caso de que un ente administrativo les niegue la información que soliciten. En este sentido, también es parte de sus funciones y atribuciones la de velar por la debida reserva de los datos e informaciones que según la Constitución y las leyes tengan el carácter de secretas o reservadas (Ley 20.285, 2008: artículo 33, letra j).

De acuerdo con la ley, el objeto del Consejo es: «promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la administración del Estado, y garantizar el derecho de acceso a la información» (Ley 20.285, 2008: artículo 32). De hecho, una de sus atribuciones es «promover la transparencia de la función pública, la publicidad de la información de los órganos de la administración del Estado, y el derecho de acceso a la información por cualquier medio de publicación» (Ley 20.285, 2008: artículo 33, letra c).

Así, pareciera que la ley encomienda dos tareas contradictorias al Consejo. Por un lado, debe verificar que al solicitarse determinada información a un ente administrativo no se esté vulnerando alguno de los bienes jurídicos que las causales de secreto o reserva protegen, corroborando o descartando que la decisión original del organismo requerido se ajuste a las normas legales, es decir, resolver los amparos. Por otro, debe «promover la transparencia» de la administración. Esta situación deja ver la existencia de fines institucionales que se encuentran desalineados, tendiendo a que el Consejo actúe, al momento de ponderar el riesgo de una posible divulgación de la información, siempre intentando maximizar el principio de publicidad de la función pública con un evidente perjuicio de otras funciones o fines que, a juicio del legislador, merecen protección mediante el secreto o reserva de la información o antecedentes cuyo conocimiento público puede perjudicarlos.

La aseveración anterior también requiere entender algo que desde una primera aproximación a la transparencia y publicidad parece poco evidente: el secreto o reserva de la información para determinados casos no implica la opacidad de un sistema democrático o de sus instituciones. Si bien la publicidad es la mayor parte de las veces deseable, que ciertos antecedentes requieran mantenerse como no divulgados no es algo necesariamente negativo, sino que busca proteger otros bienes jurídicos que están en directa colisión con el principio de publicidad y que también merecen protección según el constituyente y el legislador.

Esta dicotomía de objetivos y atribuciones institucionales conlleva también un problema con respecto a la competencia del Consejo para la Transparencia. Debido a su finalidad de promover en el ámbito de la administración el principio de publicidad, el Consejo tiende a buscar criterios en sus decisiones que le permitan extender su competencia a organismos con respecto a los que no existe claridad que se aplique la Ley de Transparencia. Por ejemplo, e independiente de lo deseable o no que sea aplicar el principio de transparencia y publicidad a estos organismos, ha construido criterios para establecer que las entidades de derecho privado creados por organismos administrativos se encuentran regidas por la misma ley. El caso más claro es el de las corporaciones municipales, donde ha establecido tres criterios copulativos para aplicarles la Ley de Transparencia, los cuales han sido refrendados al ser revisados en sede judicial: «que en su creación concurren mayoritariamente o exclusivamente órganos públicos; que sus órganos de decisión, administración y control estén integrados o conformados por autoridades o funcionarios públicos, y que la naturaleza de sus funciones esté orientada al bien común» (Millar, 2013: 270).

En esta misma línea, en algunas de sus decisiones el Consejo ha establecido que posee competencia sobre las empresas públicas, aun cuando la Ley de Transparencia establece que solo algunas de sus disposiciones les son aplicables a las empresas creadas por ley y a las empresas del Estado y sociedades en que este tenga participación accionaria superior al 50% o mayoría en el directorio (Ley 20.285, 2008: artículo 2, inciso tercero). A su vez, la Ley 20.285 (2008: artículo décimo) señala cuál es el régimen de publicidad que se le aplica a estas entidades. Ninguna de estas normas le otorga competencia al Consejo para la Transparencia sobre ellas. A pesar de esto, durante el período en que este último estudiaba la posibilidad de dictar una instrucción general para precisar el alcance de las reglas contenidas en el artículo décimo de la Ley 20.285, se solicitó por una sociedad del Estado un pronunciamiento a la Contraloría General de la República sobre la materia la sujeción de las sociedades en que el Estado tenga participación accionaria superior al 50% o mayoría en el directorio al principio de transparencia «en los términos que indica el artículo décimo de la ley 20.285, no importa el otorgamiento de potestades al aludido Consejo respecto de ellas» (Dictamen de la Contraloría General de la República 44.462, de 2010).⁷

7. Este caso se refería a la Zona Franca de Iquique S.A., la cual es una sociedad con participación accionaria del Estado superior al 50%, como señala el mismo dictamen, razón por la cual el pronunciamiento del órgano de control se refiere específicamente a este tipo de entidades en sus conclusiones. Sin embargo, el principio podría ser extensible a todas las entidades señaladas en la Ley 20.285 (2008: artículo 2, inciso tercero y décimo).

Lo mismo se aprecia al considerar los criterios bajo los cuales el Consejo para la Transparencia ha interpretado lo que se debe entender como información pública. La Ley 20.285 (2008: artículo 5) reconoce dos hipótesis expansivas: no solo es pública la información elaborada con presupuesto público, sino también la que obra en poder de la administración (Aliaga, 2015: 15).

A partir de estas dos hipótesis resulta lógicamente imposible definir que algún acto, procedimiento, antecedente, información, documento, dato, archivo, registro o base de datos que esté en manos o sea usado por la administración, no sea información pública susceptible de ser solicitada por un particular, independiente de que posteriormente sea declarada como secreta o reservada por el organismo requerido.

El Consejo para la Transparencia ha hecho uso de este criterio en innumerables ocasiones, estableciendo, por ejemplo, que la información de particulares que se encuentra en poder de la administración constituye información pública, bajo el entendido de que obra en su poder para el ejercicio de las funciones públicas del organismo que la posee. También le ha permitido acoger amparos en los que se han solicitado bases de datos que se encuentran en manos de la administración (Aliaga, 2015: 138 y ss.). Y en otros casos, le ha llevado a declarar como pública información que obra en poder de un determinado organismo administrativo que este no originó, sino que fue generada o es gestionada por otro organismo público en ejercicio de sus funciones, siendo el primero un mero custodio de ella (Aliaga, 2015: 124 y ss.). Este último punto es llamativo, ya que aquel organismo que se supone está en mejor pie de definir si se transgrede alguno de los bienes jurídicos que se protegen con las causales de secreto o reserva no será el ente al que se le requirió la información, sino aquel que la generó o que la gestiona.

Esta última situación se puede ver expresada en la Decisión del Consejo para la Transparencia rol C2474-16 (2016) que declaró la publicidad de las actas del Consejo de Seguridad Nacional, ya que ellas fueron solicitadas al Estado Mayor Conjunto, órgano que las tenía materialmente en su poder. Esta decisión fue revisada posteriormente por la Corte de Apelaciones de Santiago, la cual la refrendó, y en última instancia por la Corte Suprema a través de un recurso de queja, la cual la dejó sin efecto y declaró su secreto o reserva (decisión que es el objeto de análisis de este trabajo).

El caso

La solicitud de acceso a la información

El 26 de junio de 2016, don Mauricio Sepúlveda González solicitó al Estado Mayor Conjunto las actas de todas las sesiones del Consejo de Seguridad Nacional desarrolladas entre 1989 y 2012, distinguiendo entre las sesiones celebradas antes y después de la entrada en vigencia de la reforma constitucional del año 2005. También solicitó los documentos inmediatamente emanados de los acuerdos o resoluciones adoptadas en cada una de dichas sesiones.

El Estado Mayor Conjunto respondió denegando el acceso a la información, señalando, entre otros argumentos, que el Consejo de Seguridad Nacional es un órgano

constitucional, asesor del presidente de la República en las materias referidas a la seguridad nacional y a las demás funciones que le otorga la Constitución, el cual no forma parte de la administración del Estado. Además, señaló que el Estado Mayor Conjunto, como continuador legal del Estado Mayor de la Defensa Nacional, es un mero tenedor o custodio de las actas del Consejo de Seguridad Nacional y no es competente para determinar el carácter público o secreto de la información. Por último, indicó que a veces el principio de publicidad entra en colisión con la seguridad de la Nación, caso en el cual «existe el deber de los órganos del Estado y funcionarios públicos, de resguardar el secreto y reserva» (Decisión del Consejo para la Transparencia rol C2474-16, 2016: 2).

La decisión del Consejo para la Transparencia

Debido a la respuesta negativa del órgano requerido, el solicitante interpuso amparo a su derecho de acceso a la información ante el Consejo para la Transparencia, el cual lo acogió parcialmente denegando alguna de las actas y entregando otras (Decisión del Consejo para la Transparencia rol C2474-16, 2016).

En lo medular, el Consejo señaló que:

1. El Consejo de Seguridad Nacional es un organismo que forma parte de la administración del Estado, ya que cumple una función pública como asesor del presidente de la República en las materias vinculadas a la seguridad nacional y ejercer las demás funciones que establece la Constitución. Además, está integrado por autoridades del Estado y se financia con fondos públicos.

El hecho de que el Consejo de Seguridad Nacional sea un organismo constitucionalmente autónomo no le resta competencia al propio Consejo para la Transparencia para fiscalizarlo, ya que en el caso de otros organismos que tienen la misma calidad jurídica, el legislador los excluyó explícitamente de la fiscalización por parte del Consejo para la Transparencia, estableciendo un reclamo de ilegalidad directo ante la Corte de Apelaciones para estos efectos (Decisión del Consejo para la Transparencia rol C-2474-16, 2016: considerando cuarto).

2. Si bien las actas solicitadas son originadas por el Consejo de Seguridad Nacional, obran en poder del Estado Mayor Conjunto en el desempeño de su función pública de custodio de ellas establecido en el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Seguridad Nacional (1988: artículo 16, letra d),⁸ ente al cual se requirió la información (Decisión del Consejo para la Transparencia rol C-2474-16, 2016: considerando sexto). Así, el Estado Mayor Conjunto está facultado para proporcionar la información solicitada o para declarar su secreto o re-

8. Técnicamente, el reglamento habla del jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional. Pero se debe tener en consideración que el Estado Mayor Conjunto es el sucesor legal de este último. Así, «el Estado Mayor Conjunto es sucesor, para todos los efectos legales, reglamentarios y contractuales del Estado Mayor de la Defensa Nacional y le corresponderá hacerse cargo de los derechos y obligaciones de los que aquel organismo fuera titular y que existieren o se encontraren pendientes a la fecha de entrada en vigencia de esta norma. Toda mención que se haga en leyes, reglamentos y otros instrumentos jurídicos con respecto al Estado Mayor de la Defensa Nacional se entenderá referida, a partir de esa fecha, al Estado Mayor Conjunto» (Ley 20.424, 2010: artículo 36, inciso final).

serva, potestad que ejerció en su respuesta al solicitante (Decisión del Consejo para la Transparencia rol C2474-16, 2016: considerando séptimo).

3. La determinación de la publicidad o reserva de las actas del Consejo de Seguridad Nacional depende de su época, en atención a si son anteriores o posteriores a la reforma constitucional del 2005.

Con respecto a las actas de las sesiones celebradas entre 1989 y 2005, el artículo 96 de la Constitución vigente atribuía en aquella época al Consejo de Seguridad Nacional la potestad para definir y establecer cuáles serían públicas y cuáles serían reservadas, por lo que procedía acoger el amparo y requerir al Estado Mayor Conjunto la entrega de aquellas cuya publicidad haya sido declarada por el Consejo de Seguridad Nacional. En cuanto a la información de esta misma época que se declaró expresamente reservada por este último, el Consejo para la Transparencia analizó si la divulgación del contenido de cada acta afecta alguno de los bienes jurídicos protegidos por el artículo 8 de la Constitución, concluyendo que deben entregarse al solicitante las actas en que conste la discusión sobre: nombramiento de miembros del Tribunal Constitucional;⁹ nombramiento de senadores institucionales («senadores designados»);¹⁰ parte del acta donde se consigna el debate sobre las consecuencias relativas al Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación; proyectos de ley; y otras materias. Por su parte, no debían entregarse las actas que contienen los debates sobre materias de seguridad nacional; defensa nacional; y sobre procesos judiciales y relaciones internacionales del país (Decisión del Consejo para la Transparencia rol C2474-16, 2016: considerando decimotercero).

En cuanto a las sesiones que tuvieron lugar entre la entrada en vigencia de la reforma constitucional en 2005 hasta el año 2012, dado que la regla constitucional actual consagra que las actas de las sesiones del Consejo de Seguridad Nacional son públicas a menos que la mayoría de sus miembros determinen su reserva conforme a la actual Constitución Política de la República de Chile (1980: artículo 107), el Consejo para la Transparencia concluye que debían entregarse todas las que no hubieren sido declaradas como reservadas por la mayoría de los miembros del Consejo de Seguridad Nacional (Decisión del Consejo para la Transparencia rol C2474-16, 2016: considerando decimoquinto).¹¹

La decisión de la Corte de Apelaciones

La Ley de Transparencia consagra un reclamo de ilegalidad que permite impugnar las decisiones del Consejo para la Transparencia. Este recurso se regula en el artículo 28 de la ley y puede ser presentado tanto por un organismo de la administración del Estado (excepto en el caso que busque reclamar de la resolución del Consejo para la Trans-

9. Originalmente, el Consejo de Seguridad Nacional nombraba dos integrantes del Tribunal Constitucional.

10. Originalmente, el Consejo de Seguridad Nacional nombraba cuatro senadores, tres que debían ser excomandantes de cada una de las Fuerzas Armadas y uno que debía ser exgeneral director de Carabineros.

11. El Estado Mayor Conjunto señaló en sus descargos que no existían actas de estas fechas.

parencia que no acoja la invocación de la causal del artículo 21, número 1 de la misma ley, esto es que la divulgación afecte el debido cumplimiento de sus funciones); por el solicitante de la información al cual el acceso a ella le fue denegado por el órgano y dicha denegación fue confirmada por el Consejo para la Transparencia; así como por aquel tercero titular de la información que se haya solicitado o que lo pueda afectar en sus derechos, aunque para cierta doctrina resulte dudoso que el tercero esté legitimado para ejercer la reclamación (Millar, 2010: 254).

En el caso en análisis, frente a la decisión del Consejo para la Transparencia, el Estado Mayor Conjunto (a través del Consejo de Defensa del Estado) interpuso un recurso de reclamación ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

La Corte acogió la ilegalidad interpuesta contra la decisión del Consejo para la Transparencia solo con respecto a la entrega de las actas de dos sesiones en las que se trató un proyecto de ley referido a la salida y entrada de tropas del país, actas que declaró como secretas (Sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago, rol 13045-17, 2017). Al margen de esto, la Corte hizo suyos los argumentos del Consejo para la Transparencia confirmando el resto de su decisión.

Se deben hacer algunos comentarios generales con respecto a este recurso. Primero, no se puede perder de vista que es una acción que se ejerce contra la decisión del Consejo para la Transparencia y que no está dirigida a impugnar la decisión del organismo administrativo al cual se solicitó la información, el cual la denegó, la entregó solo parcialmente o no respondió dentro de plazo (Millar, 2010: 252). Como señala Millar, vale la pena preguntarse por la naturaleza de este contencioso-administrativo en cuanto si constituiría uno de carácter objetivo o subjetivo, es decir, si su fin es «el enjuiciamiento de la legalidad de la actuación administrativa o la protección de derechos subjetivos de quienes han sido lesionados por dicha actuación» (2010: 252).

A juicio del mismo autor, el recurso de reclamación contra la decisión del Consejo para la Transparencia pareciese ser más un contencioso objetivo, buscando proteger una correcta aplicación de la Ley de Transparencia, y específicamente de las causales de secreto o reserva (Millar, 2010: 255). Abona esta posición el que no solamente el administrado cuya solicitud de información ha sido denegada es sujeto legitimado para reclamar, sino también el organismo público requerido cuando el Consejo para la Transparencia haya dado lugar al amparo y ordenado entregar los antecedentes pedidos.

De esta naturaleza objetiva del reclamo de ilegalidad se deriva que no es necesario invocar un derecho o interés legítimo lesionado para accionar contra la decisión del Consejo –lo que queda de manifiesto cuando es el organismo requerido el que recurre–, ya que la acción está encaminada «a enjuiciar la legalidad del acto» (Millar, 2010: 252) y no a proteger un determinado derecho o interés específico, lo que tiene efectos en la decisión.

La conclusión anterior también debería tener efectos en la manera en que el Consejo para la Transparencia ejerce sus funciones, ya que si lo que ha determinado el legislador como objeto del control judicial de sus actuaciones es la adecuación a la ley de ellas, las decisiones del Consejo al controlar la decisión de los organismos administrativos

que aplican la Ley de Transparencia deberían estar alineadas con dicho fin, por lo que también deberían estar dirigidas a declarar «la conformidad o disconformidad del acto enjuiciado con la ley» (Ferrada, 2012: 108). En este caso, con la Ley de Transparencia o aquella que establezca la causal de secreto o reserva que el organismo público al que se le solicitó información invocó, en vez de buscar o declarar la afectación de algún derecho, en este caso del derecho de acceso a la información pública.

Sin embargo, el estándar recién indicado resulta contradictorio con el objeto de creación del Consejo para la Transparencia: uno de sus fines principales es «garantizar el derecho de acceso a la información» de los ciudadanos, lo que resulta incompatible con la búsqueda de objetividad que la actuación del Consejo requiere al controlar la correcta aplicación del secreto o reserva.

La decisión de la Corte Suprema

Contra la decisión de la Corte de Apelaciones que confirmó la publicidad de las actas del Consejo de Seguridad Nacional, el fisco (Estado Mayor Conjunto) interpuso un recurso de queja.

El recurso de queja como último escalón de revisión judicial en materia de transparencia y acceso a la información pública

La Ley de Transparencia establece expresamente que «[c]ontra la resolución de la Corte de Apelaciones no procederá recurso alguno» (Ley 20.285, 2008: artículo 30). Así, el legislador diseñó el sistema recursivo de la Ley de Transparencia para que tuviera su última revisión en una Corte de Apelaciones, impidiendo que llegara hasta la Corte Suprema. A pesar de esta norma expresa, en varias ocasiones las sentencias que resuelven reclamos de ilegalidad han sido conocidas por el máximo tribunal a través del recurso de queja.

Este recurso, que tiene su fundamento en la Constitución Política de la República de Chile (1980: artículo 82), «se enmarca dentro del ámbito de las prerrogativas disciplinarias de los tribunales superiores de justicia y no en el ámbito de sus facultades jurisdiccionales» (Marín, 2011: 268). De hecho, históricamente constituía una vía disciplinaria para sancionar a los magistrados, que luego fue utilizada para modificar sus sentencias, y que ha sido usada por los tribunales superiores de justicia de forma discrecional (Marín, 2011: 269-270).

Lo anterior sucede a pesar de los específicos requisitos que posee el recurso de queja contenidos en el Código Orgánico de Tribunales: su fin es corregir faltas o abusos graves cometidos en la dictación de resoluciones de carácter jurisdiccional; solo procede cuando la falta o abuso se cometa a través de sentencia interlocutoria que ponga fin al juicio o haga imposible su continuación o mediante una sentencia definitiva; y dichas sentencias no deben ser susceptibles de recurso alguno, ordinario o extraordinario (Código Orgánico de Tribunales, 1943: artículo 545).

Como ha señalado la doctrina, el tribunal que resuelve un recurso de queja tiene ex-

tenzas prerrogativas para definir la forma de «poner pronto remedio al mal que motivó su interposición, pudiendo al efecto invalidar, modificar o enmendar la resolución en que se cometió la falta o abuso» (Maturana y Mosquera, 2010: 398-399). Estas prerrogativas para enmendar la decisión del tribunal inferior son una anomalía en nuestro derecho, que han convertido al recurso de queja en una vía para impugnar decisiones judiciales en los casos en que el ordenamiento no ha contemplado –o ha denegado, como en el caso de la Ley de Transparencia– esta posibilidad.

Lo anterior se hace más patente en el procedimiento administrativo de acceso a la información pública, ya que la ley establece como única instancia de revisión judicial el reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones. Solo a través del recurso de queja es posible impugnar la resolución de la Corte y por tanto es la única vía para que este tipo de casos lleguen a la Corte Suprema. Esto constituye una distorsión de lo establecido en la Ley de Transparencia, la que explícitamente buscó consagrar un procedimiento rápido de impugnación que no tenga más instancias jurisdiccionales que el reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones.

En materia de transparencia, en variadas ocasiones la Corte Suprema ha conocido de recursos de queja contra sentencias de las cortes de apelaciones que fallan reclamos de ilegalidad.¹² Al no haber otro mecanismo procesal, el recurso de queja se ha desnaturalizado y ha terminado siendo el único camino para revisar en segunda instancia la

12. A título meramente ilustrativo se encuentran las siguientes sentencias. *Sentencia de la Corte Suprema rol 35801-2017, 2018*. Se le pide al Ejército información sobre oficiales exmiembros de la Dirección de Inteligencia Nacional y Central Nacional de Informaciones. El Ejército rechaza. El Consejo para la Transparencia acoge amparo. La Corte de Apelaciones rechaza reclamo de ilegalidad y confirma decisión. La Corte Suprema rechaza queja, pero de oficio acoge la ilegalidad y niega la información. *Sentencia de la Corte Suprema, rol 42977-2017, 2018*. Se le pide al Servicio de Impuestos Internos información sobre aportes de personas a fines políticos. El Servicio de Impuestos Internos rechaza. El Consejo para la Transparencia acoge amparo. La Corte de Apelaciones rechaza reclamo de ilegalidad y confirma decisión. La Corte Suprema rechaza queja, pero de oficio acoge la ilegalidad y niega la información. *Sentencia de la Corte Suprema rol 8109-2017, 2017*. Se le pide al Ejército información sobre funcionarios civiles en servicio desde tiempos de la Central Nacional de Informaciones. El Ejército rechaza. El Consejo para la Transparencia acoge amparo. La Corte de Apelaciones rechaza ilegalidad y confirma decisión. La Corte Suprema rechaza queja, pero de oficio acoge la ilegalidad y niega la información. *Sentencia de la Corte Suprema rol 183-2017, 2017*. CIPER pide al Servicio de Impuestos Internos información sobre reforma tributaria y personas acogidas a sus beneficios. El Servicio de Impuestos Internos rechaza. El Consejo para la Transparencia acoge parcialmente amparo. La Corte de Apelaciones rechaza reclamo de ilegalidad y confirma decisión. La Corte Suprema rechaza queja, pero de oficio acoge ilegalidad y niega la información. *Sentencia de la Corte Suprema rol 9219-2017, 2017*. Se le pide al Estado Mayor Conjunto información sobre actas emanadas del Consejo de Seguridad Nacional que se encuentran en su poder. El órgano rechaza. El Consejo para la Transparencia acoge parcialmente amparo. La Corte de Apelaciones rechaza reclamo de ilegalidad y confirma decisión. La Corte Suprema rechaza queja. *Sentencia de la Corte Suprema rol 7822-2015, 2017*. Se le pide a Corporación de Fomento de la Producción información relativa a empresas. La Corporación Nacional de Fomento niega la información. El Consejo para la Transparencia acoge amparo. Una de las empresas recurre de ilegalidad. La Corte de Apelaciones rechaza reclamo de ilegalidad y confirma decisión. La misma empresa recurre de queja. La Corte Suprema acoge queja, deja sin efecto ilegalidad y niega la información.

decisión de las cortes de apelaciones, permitiendo corregir excesos u errores en la aplicación de la Ley de Transparencia y especialmente de las causales de secreto o reserva.

En el caso que se analiza, la propia Corte Suprema argumenta en este sentido.¹³ Con el fin de corregir lo que considera como errores u omisiones manifiestas, dejó sin efecto la decisión adoptada por el Consejo para la Transparencia y refrendada por la Corte de Apelaciones de Santiago, denegando el acceso a las actas del Consejo de Seguridad Nacional.

Naturaleza del Consejo de Seguridad Nacional

Por otra parte, la Corte descartó la idea de que el Consejo en cuestión sea un organismo al cual sea aplicable la Ley de Transparencia. La razón que esgrimió para esto último es que no se trata de un ente que forme parte de la administración del Estado:

Decimocuarto: Que, como se desprende de las normas transcritas precedentemente, el Consejo de Seguridad Nacional es un órgano de origen constitucional establecido para «asesorar al presidente de la República en las materias vinculadas a la seguridad nacional» y para «ejercer las demás funciones que esta Constitución le encomienda».

Más aun, de acuerdo con lo prescrito en los artículos 1, número 5, y 2 de la ley 20.285, es posible aseverar que el indicado Consejo no forma parte de los «órganos o servicios de la administración del Estado» cuyo acceso a la información regula dicho cuerpo legal, ni integra, dada su propia naturaleza, origen y funciones, los «órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa».

Por el contrario, atendido su carácter consultivo; la finalidad de su misión y existencia, cual es, en lo primordial, «asesorar al presidente de la República en las materias vinculadas a la seguridad nacional»; las particularidades de su funcionamiento, conforme a las cuales «se reunirá cuando sea convocado por el presidente de la República», sesionará con quórum mínimo y no podrá adoptar acuerdos y considerandos, por último, la investidura de las personas que lo componen, forzoso es concluir que el Consejo de Seguridad Nacional es un ente público de rango constitucional que no se encuentra sujeto, para el cumplimiento del principio de publicidad de la información pública, a los preceptos de la ley 20.285, debiendo regirse, en consecuencia, por las normas que el constituyente ha previsto específicamente a su respecto (Sentencia de la Corte Suprema rol 34129-2017, 2018: considerando decimocuarto).

13. Indica la Corte: «Sexto: Que el recurso de queja se encuentra contemplado en el título XVI del Código Orgánico de Tribunales, que trata “De la jurisdicción disciplinaria y de la inspección y vigilancia de los servicios judiciales”, y está reglamentado en su párrafo primero que lleva el epígrafe de “Las facultades disciplinarias”. Conforme al artículo 545 de ese cuerpo legal, el recurso de queja solamente procede cuando en la resolución que lo motiva se haya incurrido en falta o abuso graves, constituidos por errores u omisiones manifiestos e igualmente graves. De ello fluye que la competencia disciplinaria se ejerce no solo para reprimir las eventuales faltas o abusos cometidos, sino que para poner fin a los mismos remediando el daño, adoptando las medidas necesarias para tal efecto» (Sentencia de la Corte Suprema rol 34.129-2017, 2018: considerando sexto).

Por otra parte, agregó:

Decimoctavo: Que al decidir, sin embargo, que el Consejo para la Transparencia es competente para pronunciarse sobre el acceso a la información contenida en las actas del Consejo de Seguridad Nacional, pues resulta aplicable en la especie la Ley de la Transparencia, específicamente en sus títulos II y IV, los sentenciadores infringen gravemente lo prescrito en los artículos 106 y 107 de la Constitución Política de la República, así como en los artículos 1, 2, 5, 10 y 32 de la Ley 20.285 y, además, en el artículo 1 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la administración del Estado, que excluyen al Consejo de Seguridad Nacional de aquellos órganos o servicios a cuyo respecto el Consejo para la Transparencia se encuentra facultado para decidir en torno a la publicidad de la información que se halle en su poder. Por el contrario, la normativa constitucional, tanto en su regulación actualmente vigente, cuanto aquella que regía en forma previa a la reforma constitucional del año 2005, entrega en forma exclusiva y excluyente al propio Consejo de Seguridad Nacional la facultad de decidir acerca de esta materia, constatación que impide entender que el Consejo para la Transparencia cuente, efectivamente, con facultades para pronunciarse al respecto en relación con este específico ente estatal (Sentencia de la Corte Suprema rol 34129-2017, 2018: considerando decimoctavo).

A partir de nuestro criterio, al menos parte de esta conclusión es discutible por diversas razones. Las tareas, características y organización del Consejo de Seguridad Nacional, cuyas funciones son específicamente asesoras del presidente de la República, dan cuenta que forma parte de la administración del Estado.

En primer lugar, los organismos administrativos no solamente ejercen funciones activas y funciones de control,¹⁴ ya que también existen:

Órganos consultivos, cuya función se cumple a través de actos internos o interorgánicos de asesoramiento a la administración activa. Se trata de órganos que carecen de facultades decisorias, expresándose a través de informes, pareceres o dictámenes que, por principio, no poseen fuerza vinculatoria (Cassagne, 2017: 221).

Nuestro derecho no es ajeno al reconocimiento desde antaño de este tipo de estructuras. La doctrina de finales del siglo XIX las denominaba como «administración consultiva», y la definía como «corporaciones que ilustran i aconsejan a los agentes que han de ejecutar los actos administrativos» (Amunátegui, 1894: 33), agregando que una estructura colegiada permite ejercer de mejor manera esta función. La propia Constitución de 1833 contenía figuras de estas características, ya que consagraba la existencia

14. De acuerdo a su función, la doctrina ha clasificado a los organismos en activos, consultivos y de control. Los órganos activos «son aquellos que emiten y ejecutan los actos administrativos, es decir, ejercen la facultad de crear situaciones jurídicas objetivas o subjetivas con respecto a los administrados aplicando las normas del ordenamiento jurídico» (Cassagne, 2017: 221). Los consultivos son aquellos que tienen características asesoras. A su vez, los órganos de control son aquellos que «realizan una actividad de vigilancia o control sobre los actos que producen los órganos activos, el cual puede ser previo (v. gr., la autorización) o practicarse *a posteriori* (v. gr., la aprobación)» (Cassagne, 2017: 221). En el mismo sentido, véase Bermúdez (2014: 382).

de un Consejo de Estado, cuyo dictamen, como indicaba el artículo 106, era «puramente consultivo; salvo en los especiales casos en que la Constitución requiere que el presidente de la República proceda con su acuerdo», y un Consejo de Instrucción Pública (Amunátegui, 1894: 46-47).

La innumerable cantidad de comisiones asesoras presidenciales, comités interministeriales y consejos asesores de organismos de menor jerarquía que se conforman año a año mediante actos administrativos (Arancibia, 2014: 9-39)¹⁵ y que se vienen creando desde hace varias décadas en Chile (ver Silva Cimma, 1961: 93 y 94), así como las que se encuentran establecidas en normas legales, dan cuenta de lo usual de las entidades colegiadas meramente asesoras en nuestro país. Todas existen para el correcto ejercicio de las funciones de gobierno y administración que corresponde al presidente de la República y a todo el aparato público que colabora con él, buscando dar a la decisión administrativa mejores argumentos, diversos puntos de vista, mayores antecedentes, etcétera.

Así, el carácter consultivo que posee el Consejo de Seguridad Nacional actualmente no permite descartar su definición como un organismo perteneciente a la administración pública (a diferencia de lo que sucedía antes de la reforma de 2005, ya que detentaba ciertas facultades que eran absolutamente exorbitantes y reñidas con un sistema democrático, las cuales hacían difícil aseverar su carácter meramente consultivo).

Por otra parte, para efectos de definir si el Consejo de Seguridad Nacional integra o no la administración pública es irrelevante la fuente que lo creó. Si bien es la propia Carta Fundamental la que consagra su existencia, define que su función es asesorar al presidente, es decir, es un ente consultivo que colabora con el primer mandatario en el ejercicio de las funciones administrativa y de gobierno que le fueron encomendadas por la Constitución, lo que guarda relación con la Ley 18.575 (1986: artículo 1, inciso primero). Según este artículo «el presidente de la República ejerce el gobierno y la administración del Estado con la colaboración de los órganos que establezcan la Constitución y las leyes», órganos que no son otros que los que componen la administración del Estado.

Además, la prohibición que la Carta Fundamental le impone para adoptar acuerdos (Constitución Política de la República de Chile, 1980: artículo 107, inciso segundo) debe entenderse como la imposibilidad de desarrollar funciones resolutorias o decisorias como se aprecia en la discusión parlamentaria (Pfeffer, 2005: 496 y ss.).

En esa línea debe considerarse que «acuerdo» es la denominación de los actos

15. Estas entidades son generalmente creadas mediante acto administrativo y están compuestas por funcionarios o autoridades de la administración del Estado, e incluso particulares. La jurisprudencia administrativa ha definido que este tipo de comisiones no las pueden integrar funcionarios o representantes de entidades públicas externas a la administración (Dictámenes de la Contraloría General de la República 9.887, de 2006 y 7.874, de 2001) y que en caso de incluirse particulares su participación es voluntaria (Dictamen de la Contraloría General de la República 55.825, 2016). También existen leyes que han creado estos organismos asesores, como sucedió con la Comisión de Coordinación del Sistema de Justicia Penal (Ley 20.534, 2011), y el Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública (Ley 21.040, 2017). En estos casos, sí es posible que se encuentren integrados por representantes o autoridades de organismos públicos externos a la administración, como precisamente sucede en el caso de la primera de estas comisiones.

administrativos de los órganos pluripersonales según la Ley 19.880 (2003: artículo 3, inciso séptimo), actos que la misma ley define como «decisiones». Así, este impedimento tampoco implica que sea una entidad ajena a la administración.

Más bien, la prohibición anterior responde al carácter consultivo del ente, del cual también se sigue que no tenga facultades decisorias ni potestades, estas últimas entendidas como facultades cuyo efecto es la sujeción o sometimiento de los destinatarios a soportar en su esfera jurídica los eventuales efectos de su ejercicio (García de Enterría y Fernández, 2008: 452). Estas últimas son el origen de los actos administrativos de acuerdo con la Ley 19.880 (2003: artículo 3, inciso segundo). También se debe a la intención del constituyente del año 2005 de quitar peso político a la institución del Consejo de Seguridad Nacional, el cual constituía un enclave autoritario (Fernández Fredes, 2002: 196-198) que permitía a las Fuerzas Armadas y Carabineros ejercer el rol de garantes de la institucionalidad que les otorgaba la Constitución. Debe recordarse que, originalmente, el Consejo de Seguridad Nacional podía representar a cualquier autoridad establecida por la Constitución, su opinión frente a un hecho, acto o materia que a su juicio atentare gravemente contra las bases de la institucionalidad o comprometiera la seguridad nacional (Constitución Política de la República de Chile, 1980: artículo 96, letra b) en circunstancias, además, que podía autoconvocarse por dos de sus miembros,¹⁶ estaba compuesto en su mayoría por militares (los tres comandantes en jefe y el general director de Carabineros por un lado y el presidente de la República, el presidente del Senado y el presidente de la Corte Suprema, por el otro) y su quórum para sesionar era la mayoría de sus integrantes,¹⁷ por lo que podía funcionar con la sola concurrencia de los representantes castrenses.

Por otra parte, a partir de una definición en sentido negativo utilizada, por ejemplo, por la Contraloría General de la República, se ha entendido que:

La expresión administración del Estado o administración pública comprende, de manera amplia y genérica, a todos los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa del Estado, quedando excluidos los órganos legislativos y los jurisdiccionales (28.091/92) (Pallavicini, 2012: 66)

Este criterio también ha sido referido en la doctrina como parte de la discusión sobre el concepto de Administración o función administrativa (Bermúdez, 2014: 19), (García de Enterría y Fernández, 2008: 31)(Cassagne, 2017: 55-56).

Lo anterior, si bien puede parecer un tanto superficial, tiene un sentido de fondo que resulta aplicable al caso del Consejo de Seguridad Nacional. Si nos preguntásemos por la función que este cumple, es decir, cuál es la tarea que realiza y a la que responde, no sería ilógico llegar a la conclusión de que ejerce funciones relacionadas con el

16. También podía ser convocado por el presidente de la República.

17. Algunos de estos aspectos se morigeraron con la reforma constitucional del año 1989: se agregó al Contralor General de la República como integrante del Consejo de Seguridad Nacional; y se estableció que podía «hacer presente» su opinión al presidente de la República, el Congreso Nacional y al Tribunal Constitucional, y no a «cualquier autoridad establecida por la Constitución» como señalaba originalmente el precepto (Tribunal Constitucional de Chile y Diario Oficial de la República de Chile, 2015: 453).

ejercicio del gobierno y la administración. Este órgano colegiado no dicta normas de alcance general, ni tampoco resuelve como un tercero imparcial conflictos de relevancia jurídica. Su tarea es exclusivamente ser auxiliar de la función administrativa y de gobierno del presidente de la República,¹⁸ descartándose que ejerza alguna de las otras funciones propias del Estado.

Que en la integración del Consejo de Seguridad Nacional converjan representantes de diversos entes estatales que ejercen facultades legislativas, de control, judiciales, ejecutivas o de administración activa, no permite tampoco excluirlo del Poder Ejecutivo, ya que lo relevante para esta adscripción es la función que ejerce de asesoramiento del presidente de la República.

Los asuntos de seguridad nacional requieren diversas perspectivas y ópticas para ser abordados, los cuales abarcan no solamente materias relacionadas con la defensa nacional, sino también con relaciones internacionales, soberanía del país, posibles amenazas para la integridad territorial, funcionamiento del Estado y en general cualquier materia que implique preservar la independencia del país de las amenazas externas.¹⁹ Para garantizar esta diversidad de visiones institucionales, el funcionamiento como órgano colectivo del ente asesor resulta útil. La idea de tener un órgano colegiado es precisamente «permitir ponderar los aspectos distintos de cada problema desde la perspectiva también singular que puede aportar cada uno de los miembros del colegio» (García de Enterría, 1957: 174). En este sentido, la Constitución le permite a cualquiera de los integrantes del Consejo de Seguridad Nacional «expresar su opinión frente a algún hecho, acto o materia que diga relación con las bases de la institucionalidad o la seguridad nacional» (Constitución Política de la República de Chile, 1980: artículo 107, inciso segundo), prerrogativa que, como han planteado Marshall y Muñoz, se debe ejercer dentro del marco constitucional y legal que rige a cada una de las instituciones

18. Debe recordarse que ambas funciones (la administrativa y la de gobierno) se confunden en el presidente de la República en nuestro ordenamiento. Ello no solo impacta en el ejercicio de las funciones y atribuciones del primer mandatario, sino también en el aparato que colabora con él en estas tareas. El mejor ejemplo de ello son los ministros de Estado, los cuales comparten tareas de gobierno y de administración (Constitución Política de la República de Chile, 1980: artículo 33; Ley 18.575, 1986: artículo 22).

19. El contenido y la definición del concepto de seguridad nacional es difícil de acotar. Estas características han sido bien resaltadas por Contreras (2014: 41-51), quien sostiene que esta noción ha tenido un fuerte componente antidemocrático durante la dictadura militar, incluyéndose en el texto constitucional original para proteger los intereses corporativos de las Fuerzas Armadas, promover la idea de «democracia protegida» y amparar masivas violaciones a los derechos humanos. Solo con la reforma del año 2005 de la Carta Fundamental se avanzó en una concepción de la seguridad nacional acorde con los requerimientos de una sociedad democrática. En el mismo sentido se pronuncian Marshall y Muñoz (2016: 165). Reconociendo estas dificultades y a partir un informe en derecho de Correa Sutil solicitado por el Consejo para la Transparencia, Contreras (2014: 50-51) define la seguridad nacional como «aquel bien colectivo, de rango constitucional, que preserva la independencia del país y que obliga a la defensa de la soberanía, su institucionalidad republicana y la integridad territorial de Chile, frente a agresiones externas, calificadas como tales por el ordenamiento nacional e internacional».

a las que pertenecen, y que para las Fuerzas Armadas y Carabineros implica respetar fielmente su carácter esencialmente obediente y no deliberante (Constitución Política de la República de Chile, 1980: artículo 101, inciso final), especialmente en materias relacionadas con las bases de la institucionalidad, temas en los cuales únicamente los miembros civiles deben entenderse habilitados para expresar su opinión.²⁰

La Ley de Transparencia no es aplicable al Consejo de Seguridad Nacional

La idea de que el Consejo de Seguridad Nacional no es un órgano creado para el cumplimiento de la función administrativa fue el fundamento de la Corte Suprema para excluirlo del campo de aplicación de la Ley de Transparencia. A nuestro juicio, si bien la primera afirmación es cuestionable, la conclusión no lo es.

El Consejo de Seguridad Nacional tiene creación y reconocimiento en la Constitución, factor que necesariamente debe considerarse al definir si la Ley de Transparencia le resulta aplicable y que no fue sopesada por el Consejo para la Transparencia. Si bien el artículo 8 de la Constitución es una regla de publicidad y transparencia que se aplica a todos los organismos del Estado, la Ley 20.285 no tiene un ámbito de aplicación uniforme. La misma ley define deberes y procedimientos específicos de transparencia y acceso a la información pública para los organismos estatales contemplados en la Constitución como el Congreso Nacional (Ley 20.285, 2008: artículo sexto), el Tribunal Constitucional (Ley 20.285, 2008: artículo noveno), el Poder Judicial y órganos que ejercen jurisdicción (Ley 20.285, 2008: artículo octavo), la Justicia Electoral y el Ministerio Público (ambos en Ley 20.285, 2008: artículo noveno). También se incluyen las autonomías constitucionales que forman parte de la administración del Estado como el Banco Central (Ley 20.285, 2008: artículo séptimo) y la Contraloría General de la República (Ley 20.285, 2008: artículo quinto),²¹ exceptuándose las municipalidades, ya que estas últimas sí están sujetas al régimen común de la Ley de Transparencia según la Ley 20.285 (2008: artículo 2).

Sobre la mayoría de los organismos recién mencionados, el Consejo para la Transparencia no tiene competencia. De hecho, este fue el argumento, a contrario sensu, del propio Consejo para autorreconocer atribuciones sobre el Consejo de Seguridad Nacional. Dado que el legislador explícitamente excluyó varios órganos constitucio-

20. En este sentido, para Marshall y Muñoz (2016: 167) la única lectura de este precepto que se aviene con «los cambios introducidos en 2005, con nuestra tradición constitucional, con las características constitucionales de los cuerpos armados, y con la estructura general de nuestro derecho constitucional» implica entender que solo los integrantes del Consejo de Seguridad Nacional que no provienen de una entidad no deliberante pueden expresar su opinión sobre cualquier hecho, acto o materia que diga relación con las bases de la institucionalidad.

21. Como se ha indicado, este tipo de entidades tienen tres notas definitorias: no tienen relación de supervigilancia o dependencia con el Gobierno; son totalmente independientes para definir su organización y función, lo que se traduce en formas de nombramiento compartido por los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y de inamovilidad de sus autoridades; y, por último, que no están sujetos al poder jerárquico del presidente de la República (Cordero Vega, 2015: 123 y 124).

nales de su esfera de competencia sin haber nombrado explícitamente al Consejo de Seguridad Nacional, este se encontraría sometido a las reglas generales de la Ley de Transparencia, «resultando plenamente competente este Consejo para conocer y resolver el amparo presentado» (Decisión del Consejo para la Transparencia rol C2474-16, 2016: considerando cuarto).

Sin embargo, este razonamiento deja de lado la regla especial de publicidad y secreto o reserva establecida en la Constitución para el Consejo de Seguridad Nacional. La Constitución Política de la República de Chile (1980: artículo 107) le entregó al propio Consejo de Seguridad Nacional la facultad de decidir, por la mayoría de sus miembros, si las actas de sus reuniones serán públicas o no, decisión que puede adoptar por dos vías: en sesión, con respecto a una materia específica que haya tratado; o estableciéndolo en su reglamento de funcionamiento, como regla general en concordancia con la Constitución Política de la República de Chile (1980: artículo 107, inciso tercero y cuarto) (Marshall y Muñoz, 2016: 167). Así, y en concordancia con la Constitución Política de la República de Chile (1980: artículo 8), la regla general será su publicidad, siendo la excepción establecida por decisión expresa del Consejo de Seguridad Nacional que determine el secreto o reserva de sus actas.

Como se ve, es una norma de igual jerarquía –la Constitución– la que concede competencia al legislador para definir el secreto o reserva de la información pública, que aquella que le entrega al Consejo de Seguridad Nacional la competencia para definir la publicidad o secreto de sus actas. Este es uno de varios casos en que la Carta Fundamental regula de forma específica la publicidad/secreto de ciertas materias,²² de manera distinta a la regla general de su artículo 8, e implica que toca al Consejo de Seguridad Nacional y no a la ley definir si sus actas podrán divulgarse o no, por lo que no podría aplicarse para estos efectos la Ley de Transparencia.

Lo anterior lo entendieron desde un principio los legisladores durante la tramitación de la Ley 20.285. En el trámite de la Comisión Mixta se reformuló el artículo 2 de la Ley de Transparencia, precepto que define el ámbito de aplicación de esta ley. A partir de una indicación del Ejecutivo, y como resultado del debate de la comisión, se llegó a la redacción actual del inciso cuarto, bajo el siguiente razonamiento:

Finalmente, el inciso cuarto prevé que a los demás órganos del Estado (debe entenderse los órganos constitucionalmente autónomos: Poderes Legislativo y Judicial; Ministerio Público; Tribunal Constitucional y Justicia Electoral, con exclusión del Consejo de Seguridad Nacional que tiene su propio estatuto sobre esta materia en el artículo 107 de la Constitución Política), en lo que respecta a la transparencia de gestión y

22. Por ejemplo, según la Constitución Política de la República de Chile las órdenes de ingreso a los recintos penitenciarios deben constar en un registro público (1980: artículo 19, número 7, letra d, párrafo segundo); el servicio electoral del Estado debe mantener reserva de la nómina de los militantes de los partidos políticos (1980: artículo 19, número 15, párrafo quinto); además, la contabilidad de estos últimos debe ser pública; y las discusiones y deliberaciones en materia de relaciones internacionales serán secretas en caso de que el presidente de la República así lo determine (1980: artículo 32, número 15).

acceso a la información pública, se ajustarán solo a las disposiciones de sus propias leyes orgánicas que versen sobre estos asuntos (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2018: 284).

Como se ve, estuvo en la consideración de los legisladores el excluir al Consejo de Seguridad Nacional de la aplicación de la Ley de Transparencia bajo el entendido de que tiene sus propias reglas constitucionales en materia de publicidad y secreto.

La decisión de la Corte Suprema, que determinó que el Consejo para la Transparencia carece de atribuciones para fiscalizar la publicidad o secreto de las actas del Consejo de Seguridad Nacional, parece haber zanjado correctamente el punto, aun cuando la razón para ello resulta discutible.

Comentarios finales

Como en otras ocasiones, la extensión de la competencia del Consejo para la Transparencia y del ámbito de aplicación de la Ley de Transparencia fueron aspectos centrales al resolver el caso. La Ley de Transparencia no incluye o excluye explícitamente al Consejo de Seguridad Nacional de su ámbito de influencia, por lo que la definición de si le resultaba aplicable o no era una materia que requería una definición.

La ley configura al Consejo para la Transparencia como un ente público encargado de maximizar un principio y tutelar un derecho: el principio de transparencia²³ y el de-recho de acceso a la información pública.²⁴ Estas funciones se ven expandidas aún más por el concepto de «información pública» que consagra la Ley de Transparencia, otorgándole al Consejo un argumento material para argumentar en favor de la extensión de sus facultades. Las hipótesis expansivas de la Ley 20.285 (2008: artículos 5 y 10) que declaran como información pública toda aquella que haya sido elaborada

23. La Ley 20.285 (2008: artículo 32) define que «el Consejo tiene por objeto promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la administración del Estado, y garantizar el derecho de acceso a la información».

24. Dentro del catálogo de funciones y atribuciones del Consejo para la Transparencia se encuentran: «b) Resolver, fundadamente, los reclamos por denegación de acceso a la información que le sean formulados de conformidad a esta ley; c) Promover la transparencia de la función pública, la publicidad de la información de los órganos de la administración del Estado, y el derecho de acceso a la información, por cualquier medio de publicación; e) Formular recomendaciones a los órganos de la administración del Estado tendientes a perfeccionar la transparencia de su gestión y a facilitar el acceso a la información que posean» (Ley 20.285, 2008: artículo 33). En la misma óptica se pueden considerar otras funciones y atribuciones del Consejo para la Transparencia: «f) Proponer al presidente de la República y al Congreso Nacional, en su caso, las normas, instructivos y demás perfeccionamientos normativos para asegurar la transparencia y el acceso a la información; g) Realizar, directamente o a través de terceros, actividades de capacitación de funcionarios públicos en materias de transparencia y acceso a la información; h) Realizar actividades de difusión e información al público, sobre las materias de su competencia» (Ley 20.285, 2008: artículo 33). También tiene dentro de sus atribuciones el «velar por la debida reserva de los datos e informaciones que conforme a la Constitución y a la ley tengan carácter secreto o reservado» (Ley 20.285, 2008: artículo 33, letra j), facultad que en algunas ocasiones no es tan fácil de ver trasuntada en el ejercicio diario de sus funciones.

con presupuesto público, así como toda la que obre en poder de un organismo de la administración, permiten al Consejo para la Transparencia ampliar su ámbito de acción, ya que todo el universo de información que se encuentra en poder de un organismo administrativo es susceptible de ser solicitado por los ciudadanos, incluyendo aquellos antecedentes que el ente requerido no haya elaborado y que le fueron entregados por un tercero –un particular u otro organismo público– para efectos de registro o para el correcto ejercicio de sus funciones.

Es en este contexto normativo en que el Consejo para la Transparencia, para resolver el caso, tiende a extender sus atribuciones sobre el Consejo de Seguridad Nacional. Dado que las actas de las sesiones del Consejo de Seguridad Nacional se encontraban materialmente en poder del Estado Mayor Conjunto –al cual el ordenamiento le entregó la tarea de resguardarlas– y debido a que este es un organismo al que con claridad se le aplica la Ley de Transparencia –al formar parte del Ministerio de Defensa (Ley 20.424, 2010: artículos 25 y ss.)–, el Consejo para la Transparencia concluyó que tenía competencia sobre ellas.

Es interesante contrastar esta decisión del Consejo para la Transparencia con un criterio que el mismo ha reconocido en otro caso donde se solicitó a un organismo información que obraba en su poder, pero que no fue el que la elaboró u obtuvo originalmente, sino que le fue entregada por otro servicio público. Debido a esto, existía otro ente administrativo –aquel que le otorgó la información– que estaba en mejor posición para ponderar la procedencia de alguna causal de secreto o reserva dada la «especialidad» de sus funciones (situación similar a la analizada en este trabajo). En esa ocasión, el Consejo para la Transparencia consideró que el ente que originalmente tenía los datos era el que estaba técnica y orgánicamente mejor facultado para ponderar la afectación de uno o más bienes jurídicos, y por ende para examinar la concurrencia de causales de secreto o reserva en el caso concreto, aun cuando la información fue pedida a un organismo administrativo distinto que la tenía en su poder (Decisión del Consejo para la Transparencia rol C159-11, 2011: considerando duodécimo),²⁵ por lo que debía derivarse la solicitud.

25. El considerando citado señala: «12) Que, por último, se representa a la Dirección General de Aeronáutica Civil que, en la especie, la comunicación de la solicitud de información que realizó a la Fuerza Aérea de Chile era improcedente, toda vez que, según lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley de Transparencia, cuando el órgano de la administración requerido no es competente para conocer de la solicitud de información debe enviar de inmediato dicho requerimiento a la autoridad que deba conocerla según el ordenamiento jurídico, la que, en el presente amparo, es la Fuerza Aérea de Chile. Lo anterior se debe a que, pese a que la información requerida obra en poder de la Dirección General de Aeronáutica Civil, la Fuerza Aérea de Chile es el único órgano de la administración que cuenta con los conocimientos y aptitudes técnicas necesarios para pronunciarse con respecto a si los antecedentes requeridos deben o no mantenerse bajo secreto o reserva, razón por la cual el órgano requerido deberá adoptar todas las medidas administrativas necesarias para que, en lo sucesivo, frente a solicitudes de información similares a la que ha dado origen al presente amparo, realice la derivación de dichos requerimientos al órgano competente para pronunciarse con respecto a ellas».

El criterio anterior podría haber sido útil en el caso de las actas del Consejo de Seguridad Nacional, ya que le habría permitido al Consejo para la Transparencia reconocer que aquel era el ente que podía ponderar correctamente si su divulgación afectaría la seguridad nacional, el interés nacional u otros de los bienes protegidos de acuerdo con la Constitución Política de la República de Chile (1980: artículo 8). No debe perderse de vista que la aplicación de una causal de secreto o reserva depende en gran medida de la correcta fundamentación de su concurrencia que haga el órgano que la invoca, es decir, que sea razonable la invocación en el caso concreto. La «especialidad» de esta ponderación resulta útil para el sistema de la Ley de Transparencia al permitir que se examinen adecuadamente los bienes jurídicos en juego, aportándose así los puntos de vista técnicos necesarios para sopesarlos de forma correcta.

Por otra parte, este caso deja en evidencia que la labor de ponderar objetivamente la corrección o incorrección de la aplicación de las causales legales de secreto o reserva muchas veces es difícil de efectuar para el Consejo para la Transparencia, en atención a que sus fines institucionales lo inclinan a intentar promover la transparencia y dar la mayor protección posible al derecho de acceso. En este sentido, principios como el de relevancia, apertura o transparencia, máxima divulgación y divisibilidad, todos reconocidos en la Ley 20.285 (2008: artículo 11), son herramientas muy útiles para el Consejo a la hora de decidir en esta línea, ya que le permiten acoger, al menos parcialmente, gran cantidad de solicitudes de acceso cuya publicidad puede ser dudosa.

Por último, aun cuando no compartimos algunas de las definiciones adoptadas por la Corte Suprema, dados los incentivos institucionales del Consejo para la Transparencia, las normas que regulan el ámbito de aplicación de la Ley de Transparencia y la definición amplia que hace esta última de «información pública», parece razonable el resultado final de la decisión del Máximo Tribunal en cuanto a excluir al Consejo de Seguridad Nacional de la aplicación de la dicha ley. Sin embargo, la resolución podría haber razonado de otra manera, sin atender al elemento orgánico para resolver, ya que jurídicamente parece más acertado incluir al Consejo de Seguridad Nacional dentro del complejo administrativo, sin perder de vista, que este posee una regulación especial, de carácter constitucional, de la publicidad y secreto de la información que elabora, distinta a la establecida para el resto de los organismos estatales y administrativos.

Referencias

- ALIAGA, Vicente (2015). *Acto administrativo e información pública. Los criterios del Consejo para la Transparencia*. Santiago: Thomson Reuters.
- AMUNÁTEGUI, José Domingo (1894). *Derecho administrativo. Estudios*. Santiago: Imprenta Cervantes.
- ARANCIBIA, Jaime (2014). «Las comisiones asesoras administrativas». *Revista de Derecho Administrativo Económico*, 19: 9-39. Disponible en: <https://bit.ly/2ZGcNve>.
- BERMÚDEZ, Jorge (2014). *Derecho administrativo general*. Santiago: Legal Publishing.

- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2018). *Historia de la Ley 20.285. Sobre Acceso a la información pública*. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.
- CASSAGNE, Juan Carlos (2017). *Derecho administrativo*. Tomo 1. Lima: Palestra.
- CONTRERAS, Pablo (2014). *Secretos de Estado. Transparencia y seguridad nacional*. Santiago: Legal Publishing.
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2012). «La Administración del Estado en Chile y el concepto de autonomía». En *Contraloría General de la República: 85 años de vida institucional (1927-2012)*. Santiago: Unidad de Servicios Gráficos de la Contraloría General de la República.
- CORDERO VEGA, Luis (2015). *Lecciones de derecho administrativo*. Santiago: Thomson Reuters.
- FERNÁNDEZ FREDES, Francisco (2002). «La constitución chilena de 1980: enclaves autoritarios y cerrojos institucionales». En Hugo Concha (coordinador), *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional* (pp. 193-207). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- FERRADA, Juan Carlos (2012). «El sistema de justicia administrativa chileno: revisión de la legalidad de actos administrativos o protección de derechos y/o intereses». *Revista de Derecho*, 25 (1): 103-126. DOI: [10.4067/S0718-09502012000100005](https://doi.org/10.4067/S0718-09502012000100005).
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1957). «Aspectos de la administración consultiva». *Revista de Administración Pública*, 24: 163-184. DOI: [10.1177/002085235802400407](https://doi.org/10.1177/002085235802400407).
- . Y TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ (2008). *Curso de derecho administrativo*. Tomo 1. 14.^a ed. Navarra: Thomson Civitas.
- HORVITZ, María Inés y Julián López (2002). *Derecho procesal penal chileno*. Tomo 1. Santiago: Jurídica de Chile.
- MARÍN, Juan Carlos (2011). «El recurso de queja y la orden de no innovar a propósito del caso Atala». *Revista de Estudios de la Justicia*, 15: 265-284. DOI: [10.5354/0718-4735.2013.29482](https://doi.org/10.5354/0718-4735.2013.29482).
- MARSHALL, Pablo y Fernando Muñoz (2016). *Derecho constitucional*. Valdivia: Derecho Austral.
- MATURANA, Cristian y Mario Mosquera (2010). *Los recursos procesales*. Santiago: Jurídica de Chile.
- MILLAR, Javier (2010). «El reclamo de ilegalidad en contra de la resolución del Consejo para la Transparencia y el derecho de acceso a la información pública». En Raúl Letelier y Enrique Rajevic (editores), *Transparencia en la Administración Pública* (pp. 249-263). Santiago: Abeledo Perrot.
- . (2013). «El derecho de acceso a la información pública en la jurisprudencia de los tribunales superiores de justicia». En Fernando Muñoz (editor), *Igualdad, inclusión y derecho. Lo político, lo social y lo jurídico en clave igualitaria*. Santiago: LOM.
- PALLAVICINI, Julio (2012). *Tratado jurisprudencial de derecho administrativo. Ley 18.575 interpretada*. Tomo 3. Santiago: Thomson Reuters.

- PFEFFER, Emilio (2005). *Reformas constitucionales 2005. Antecedentes, debates, informes*. Santiago: Jurídica de Chile.
- SILVA CIMMA, Enrique (1961). *Derecho administrativo chileno y comparado*. Tomo 2. Santiago: Jurídica de Chile.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE CHILE Y DIARIO OFICIAL DE LA REPÚBLICA DE CHILE (2015). *Constituciones Políticas de la República de Chile. 1810-2015*. 2.ª ed. Santiago: Diario Oficial.

Sobre el autor

VICENTE RODRIGO ALIAGA MEDINA es abogado y licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, estudiante de magíster y ayudante del Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Su correo electrónico es vraliagam@gmail.com.