

Santiago, veinticinco de octubre de dos mil diecinueve.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que don Ricardo Sanhueza Acosta, abogado, en representación del Consejo Para la Transparencia, en autos sobre reclamo de ilegalidad seguidos ante la Corte de Apelaciones de Santiago, dedujo recurso de queja en contra de los Ministros señores Juan Manuel Muñoz Pardo y Jorge Luis Zepeda Arancibia, y de la Abogada Integrante señora Paola Herrera Fuenzalida, por las faltas y abusos que habrían cometido al dictar, el 8 de mayo de 2019, la sentencia que acogió el reclamo de ilegalidad interpuesto por la Universidad de Chile en contra de la decisión de amparo Rol C4730-18 de 27 de diciembre de 2018, emitida por el quejoso, en virtud de la cual se dispuso la entrega al peticionario, don Claudio Higuera Palma, de *"un listado o directorio con todos los dominios comprados a través del portal nic.cl, en formato Excel, sin contener ningún dato privado"*.

La solicitud de acceso a la información fue presentada por el individuo antes señalado ante la Universidad de Chile, como representante del centro "NIC Chile" que depende directamente de su Facultad de Ingeniería, siendo, el tenor literal de la petición, el siguiente: *"Solicito a la Universidad de Chile, específicamente a su Facultad de Ingeniería, un directorio de todos los dominios comprados a*



través del portal nic.cl. No requiero ningún dato privado, solo la dirección de dominios en un Excel".

Tal requerimiento fue denegado mediante el oficio N° 457 de 4 de octubre de 2018, bajo pretexto de configurarse las siguientes causales de secreto o reserva: (1) La contemplada en el artículo 21 N° 1, letra c), de la Ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública, debido a que la entrega de la información demandada conllevaría la distracción de funcionarios del cumplimiento regular de sus labores, pues habría que notificar a 250.000 terceros interesados posiblemente afectados con su entrega (titulares de dominios ".cl"), con un costo para la universidad de \$230.000.000 consistente en el envío de igual cantidad de cartas certificadas; (2) aquella estatuida en el artículo 21 N° 1 de la mencionada ley, esto es la afectación del debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, por cuanto la entrega de la información desincentivaría el uso de dominios ".cl" frente a otras posibilidades que asegurarían la reserva de la información en cuestión; y, (3) la causal regulada en el artículo 21 N° 2 de la ley, consistente en la afectación de derechos de terceros, en especial aquellos de carácter comercial o económico que asisten a los titulares de dominios ".cl", dejándolos vulnerables a ser atacados por maniobras de *phishing* y *spam*.



Respecto de esta decisión, el peticionario dedujo recurso de amparo por denegación de información ante el Consejo Para la Transparencia, procedimiento que concluyó mediante la decisión de 27 de diciembre de 2018 que, como se dijo, dispuso la entrega al peticionario de *"un listado o directorio con todos los dominios comprados a través del portal nic.cl, en formato Excel, sin contener ningún dato privado"*.

En contra de aquel dictamen, la Universidad de Chile dedujo el reclamo de ilegalidad reglado en el artículo 28 Ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública, sustentado en cinco capítulos: (1) La omisión, en la decisión de amparo, de consideración a la tercera causal de secreto o reserva invocada por el órgano requerido; (2) insiste en la configuración de la causal de secreto o reserva del artículo 21 N° 2 de la Ley N° 20.285; (3) plantea que la información ordenada entregar es indivisible, ya que ingresando cada dominio contenido en el listado ordenado entregar a un determinado programa computacional es posible obtener información sobre su titular; (4) asegura que el hecho de que NIC Chile mantenga publicados en su página web los dominios registrados en el último mes obedece únicamente a la necesidad de establecer un procedimiento de oposición de terceros interesados, pero tal registro mensual sólo corresponde al 1,8% del total ordenado entregar; y, (5) insiste en la configuración de la



causal de secreto o reserva del artículo 21 N° 1, literal c), de la Ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública, pero reconoce que su artículo 28 le impide reclamar judicialmente respecto de su rechazo.

La sentencia recurrida acogió el reclamo de ilegalidad, dejó sin efecto la decisión de amparo y denegó la información solicitada, teniendo por configurada la causal de reserva del artículo 21 N° 2 de la Ley N° 20.285, argumentando que el ingreso de cada uno de los 575.430 sitios web registrados bajo el dominio ".cl" en el portal "whois" permite a cualquier persona acceder a ciertos metadatos, tales como la identidad de su titular, el servidor en que se alojan los archivos de cada web, y las fechas de concesión y expiración del dominio, información que estima es confidencial y estratégica de cada usuario, que posee contenido económico, y puede ser utilizada, incluso, para fines criminales.

En relación con las faltas y abusos que se reprochan a través del presente recurso de queja, el recurrente (Consejo Para la Transparencia) divide su libelo en los siguientes capítulos: (1) Los sentenciadores habrían incurrido en *citra petita*, al omitir pronunciarse sobre la publicidad que la propia Universidad requerida otorga a los dominios registrados dentro de los 30 días siguientes a su registro, y la aceptación de tal publicidad por cada titular al momento de suscribir las condiciones de uso



impuestas por NIC Chile; (2) los recurridos habrían incurrido en contradicción al reconocer la obligación de NIC Chile de dar publicidad a los dominios registrados durante los primeros 30 días siguientes a su registro, y acoger, al mismo tiempo, la causal de reserva concluyendo que se trata de información reservada; y, (3) los Ministros de la Undécima Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago no habrían efectuado un ejercicio de ponderación razonable que permita comprender cómo se produce y acredita la afectación de los derechos comerciales y económicos de los titulares de nombres de dominio, transgrediendo lo estatuido en el artículo 8 inciso 2° de la Constitución Política de la República, y en el artículo 21 N° 2 de la Ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública.

Solicita, en definitiva, se corrijan y sancionen las faltas o abusos denunciados, dejando sin efecto la sentencia recurrida, rechazando el reclamo de ilegalidad deducido por la Universidad de Chile, manteniendo la decisión de amparo del Consejo Para la Transparencia.

Segundo: Que, en su informe, los recurridos reconocieron haber dictado el fallo recurrido, reiteraron los argumentos que en él se contienen, y rechazaron la configuración de las tres faltas o abusos que se les imputan.

Tercero: Que el recurso de queja está regulado en el Título XVI del Código Orgánico de Tribunales, designado "De



la jurisdicción disciplinaria y de la inspección y vigilancia de los servicios judiciales”, y su acápite primero, que lleva el título de “Las facultades disciplinarias”, contiene el artículo 545 que lo instaura como un medio de impugnación que tiene por exclusiva finalidad corregir las faltas o abusos graves cometidos en la dictación de sentencias interlocutorias que pongan fin al juicio o hagan imposible su continuación, o en sentencias definitivas, que no sean susceptibles de recurso alguno, ordinario o extraordinario.

Cuarto: Que, previo al examen de las cuestiones jurídicas implicadas en la presente impugnación, ya sintetizadas precedentemente, es menester consignar que la Constitución Política de la República señala, en su artículo 8°, que *“son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional”*.

También la Constitución Política asegura el derecho de acceso a la información pública como una manifestación de la libertad de información (art. 19, N° 12), que se encuentra reconocido en la Carta Fundamental -aunque no en



forma explícita- como un mecanismo esencial para la plena vigencia del régimen democrático y de la indispensable asunción de responsabilidades, unida a la consiguiente rendición de cuentas que éste supone por parte de los órganos del Estado hacia la ciudadanía, sin perjuicio que representa, además, un efectivo medio para el adecuado ejercicio y defensa de los derechos fundamentales de las personas.

La relevancia de este derecho público subjetivo queda de manifiesto al observar que, reconocido inicialmente a nivel legal, fue posteriormente recogido por la reforma constitucional de agosto de 2005 como una de las bases de la institucionalidad o como un principio fundamental del Estado Constitucional y democrático de derecho que funda el Código Político, donde la publicidad es la regla y el secreto la excepción.

Tal preceptiva, que sin distinción obliga a todos los órganos del Estado, exige de éstos que den a conocer sus actos decisorios -tanto en sus contenidos y fundamentos- y que aquellos obren con la mayor transparencia posible en los procedimientos a su cargo, lo que se relaciona justamente con el derecho de las personas a ser informadas.

Con todo, la publicidad de los actos y resoluciones de los órganos del Estado tiene justificadas excepciones que contempla la Constitución, las que dicen relación con los valores y derechos que la publicidad pudiere afectar,



referidas todas ellas explícita y taxativamente en la norma constitucional antes transcrita y que sólo el legislador de quórum calificado puede configurar. Se sigue de ello que la interpretación de dichas excepciones debe efectuarse restrictivamente.

En cumplimiento del mandato constitucional fue dictada la Ley de Acceso a la Información Pública (N° 20.285) que preceptúa, en lo que interesa, que *"la función pública se ejerce con transparencia, de modo que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y decisiones que se adopten en ejercicio de ella"* (art. 3°). También que *"el principio de transparencia de la función pública consiste en respetar y cautelar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración, así como la de sus fundamentos, y en facilitar el acceso de cualquier persona a esa información, a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley"* (art. 4). Por último, que *"en virtud del principio de transparencia de la función pública, los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, y los procedimientos que se utilicen para su dictación, son públicos, salvo las excepciones que establece esta ley y las previstas en otras leyes de quórum calificado. Asimismo, es pública la información elaborada con*



presupuesto público y toda otra información que obre en poder de los órganos de la Administración, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, a menos que esté sujeta a las excepciones señaladas” (art. 5).

Por lo demás, cabe observar que la referida legislación establece dos mecanismos de transparencia. Uno, denominado transparencia activa, que consiste en la obligación de los órganos públicos de difundir o poner a disposición del público determinada información. Y transparencia pasiva, traducida en la obligación de entregar determinada información a los ciudadanos cuando éstos la soliciten. El legislador creó el Consejo para la Transparencia como un órgano de la Administración del Estado -con autonomía- con el fin de hacer efectivo el principio de publicidad previsto en la Carta Política y es en esa línea que lo dotó de facultades para conocer reclamos respecto de actos emanados de entidades que forman parte básicamente de la Administración del Estado.

Quinto: Que puede decirse, entonces, que el derecho de acceso a la información pública es un derecho implícito que, como otros -entre ellos el derecho a la identidad personal o al desarrollo libre de la personalidad-, nuestro orden constitucional asegura a toda persona y, por tal consideración, merece íntegra protección.



Sexto: Que, como se ha dicho, la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública tiene por objeto el regular el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información. Entre estas últimas se encuentra aquella que es objeto de la controversia, estatuida en el numeral 2° de su artículo 21, regla que indica: *"Las únicas causales de secreto o reserva en cuya virtud se podrá denegar total o parcialmente el acceso a la información, son las siguientes: 2. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte los derechos de las personas, particularmente tratándose de su seguridad, su salud, la esfera de su vida privada o derechos de carácter comercial o económico"*.

Séptimo: Que, en concreto, la afectación denunciada por la Universidad de Chile dice relación con los derechos comerciales y económicos de los titulares de los dominios ".cl" registrados a través del centro NIC Chile, quienes verían expuesta información sensible mediante la simple aplicación del protocolo denominado "WHOIS".

Octavo: Que "WHOIS" es considerado como un protocolo de control de transmisión de datos (TCP) que se utiliza para efectuar consultas en una base de datos que permite determinar el propietario de un nombre de dominio o una



dirección IP en Internet. Operativamente, a través de diversos programas, aplicaciones, o sitios web, este protocolo permite que cualquier persona conozca, luego de ingresar de un determinado dominio de internet, el administrador de nombres de dominio que efectuó el registro, su sitio web, la identidad del titular y la fecha de creación y expiración del registro, el nombre de él o los servidores que contienen los archivos web, y los datos de contacto del responsable del mismo.

Noveno: Que uno de aquellos sitios web que permiten la aplicación del protocolo antes detallado es proveído, precisamente, por NIC Chile, en el portal <https://www.nic.cl/whois/>.

Así, a modo de ejemplo, con el simple ejercicio de ingresar el dominio www.pjud.cl en dicho portal, es posible saber que aquel dominio fue registrado ante NIC Chile el 15 de junio de 2000, por la Corporación Administrativa del Poder Judicial, que dicho registro expira el 12 de julio de 2020, y que se vincula con los servidores denominados ns1.poderjudicial.cl y ns2.poderjudicial.cl.

Décimo: Que, por otro lado, tal como lo sostiene el quejoso, NIC Chile también mantiene publicado en su sitio web el listado de todos los dominios registrados durante los últimos 30 días, además de poner a disposición de cualquier interesado un motor de búsqueda que permite saber si un determinado dominio se encuentra o no inscrito.



Undécimo: Que, como se puede apreciar, la solicitud de información se limita a requerir la entrega, en un único soporte, de datos que ya son públicos por su propia naturaleza, y son accesibles a través de los mecanismos dispuestos por la propia Universidad requerida.

En efecto, una extensión o dominio de internet es un nombre único que identifica a un sitio web, siendo su propósito principal traducir las direcciones IP de cada activo en la red a términos memorizables y fáciles de encontrar. En este sentido, cualquier usuario puede saber qué extensión ".cl" se encuentra o no registrada ante NIC Chile, mediante el simple ejercicio de ingresar su dirección en el motor de búsqueda dispuesto por la propia institución, o en cualquiera de los tantos otros mecanismos dispuestos en la web.

Duodécimo: Que, dicho lo anterior, cabe señalar que cada dominio registrado (hecho que no es secreto o reservado, como quedó asentado) permite que cualquier persona acceda a la información básica del titular del registro, según se explicó en el motivo noveno precedente, nuevamente a través de las herramientas que provee el propio centro NIC Chile, entre otros, entidad que necesariamente ha sido quien ha nutrido al protocolo "WHOIS" de la información que, ahora, alega como sensible y apta para vulnerar los derechos comerciales y económicos de



terceros; consecuencia que, por lo demás, aparece a lo menos como difusa.

Décimo Tercero: Que, de esta manera, los jueces recurridos han incurrido en falta al aplicar la causal de secreto o reserva contenida en el artículo 21 N° 2 de la Ley N° 20.285 a circunstancias de hecho que no satisfacen sus presupuestos, pues, como se ha dicho, se ha ordenado la entrega en un listado o directorio de dominios de internet cuyo registro individual ya es público, y que, si bien permite acceder a datos básicos de los titulares, tal ejercicio es posible sólo por la conducta del propio órgano requerido, quién no sólo alimenta con los datos de los titulares al protocolo "WHOIS", sino que, además, pone a disposición del público general un motor de búsqueda que permite su obtención.

Décimo Cuarto: Que, finalmente, tal falta ha de ser considerada como grave pues, de no haberse incurrido en aquel yerro, el reclamo de ilegalidad presentado por la Universidad de Chile debió ser rechazado.

Por estas consideraciones y lo dispuesto en el artículo 545 del Código Orgánico de Tribunales, **se hace lugar** el recurso de queja deducido por el Consejo para la Transparencia, **se deja sin efecto** la sentencia de ocho de mayo de dos mil diecinueve, que acogió el reclamo interpuesto por la Universidad de Chile, **y en su lugar se declara** que éste queda rechazado.



No se dispone la remisión de estos antecedentes al Pleno de este Tribunal, por tratarse de un asunto en que la inobservancia constatada no puede ser estimada como una falta o abuso que amerite disponer una medida de carácter disciplinario.

Agréguese copia de esta resolución a los autos tenidos a la vista. Hecho, devuélvase.

Regístrese, comuníquese y archívese.

Redacción a cargo del Abogado Integrante Sr. Lagos.

Rol N° 12.793-2019.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. María Eugenia Sandoval G. y Sra. Ángela Vivanco M. y los Abogados Integrantes Sr. Jorge Lagos G. y Sr. Antonio Barra R. Santiago, 25 de octubre de 2019.





NQXZNRKSH

Pronunciado por la Tercera Sala de la Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sergio Manuel Muñoz G., Maria Eugenia Sandoval G., Angela Vivanco M. y los Abogados (as) Integrantes Jorge Lagos G., Antonio Barra R. Santiago, veinticinco de octubre de dos mil diecinueve.

En Santiago, a veinticinco de octubre de dos mil diecinueve, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

