JURISPRUDENCIA

DERECHO ADMINISTRATIVO

Corte Suprema

Fisco de Chile con Ministros de la Corte de Apelaciones de Santiago

13 de enero de 2014

RECURSO PLANTEADO: *Recurso de queja.*

DOCTRINA: *1. Si un organismo técnico del Ministerio de Relaciones Exteriores, dependiente del Ministro del ramo, vale decir, del colaborador inmediato del Presidente de la República en el ejercicio de sus atribuciones relacionadas con la conducción de las relaciones internacionales del país, expidió una Resolución Exenta mediante la cual concluyó, tras efectuar una apreciación de la afectación que la publicidad de la información materia de autos –identidad y honorarios de los abogados que hayan representado a Chile ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya en el proceso iniciado por una demanda de la República del Perú– podría causar en el interés nacional, particularmente en las relaciones internacionales de la República, que concurre y es aplicable la causal de secreto o reserva del artículo 8° parte final de la Constitución, calificación que después sostuvo el Ministro de Relaciones Exteriores, se desprende con claridad que tal calificación, que permite fundar la negativa de acceso a la información solicitada, fue practicada de conformidad a lo establecido en la Carta Fundamental y en la ley, por un organismo facultado para ello y respetando, además, la integridad del concepto “interés nacional”, expresión que si bien no se encuentra definida en términos formales, puede sostenerse que confluye en el establecimiento de un estándar genérico encaminado a proteger un aspecto relevante del bien común de la sociedad política*

conformada por todos los habitantes de la nación o a la satisfacción de necesidades, objetivos o demandas propias de la comunidad nacional que, vinculadas al ámbito de las relaciones diplomáticas y a la defensa de sus aspiraciones internacionales esenciales, deben ser atendidas, evaluadas y solucionadas por los organismos estatales pertinentes bajo la dirección central del Presidente de la República, a quien el constituyente ha encargado como Jefe de Estado la conducción de los intereses del país en esta materia.

En este mismo sentido, el artículo 21 N° 4 de la Ley de Transparencia contempla como causal de secreto o reserva el que la publicidad o divulgación afecte el interés nacional, en especial si se refiere a las relaciones internacionales, en cuyo caso la extensión del derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración cede a favor de la protección del bien común manifestado, en este caso específico, en la especial tutela de secreto, sigilo o reserva. Sin embargo, al desestimar el reclamo de ilegalidad deducido por el Fisco en contra de la decisión de amparo del Consejo para la Transparencia que otorgó la publicidad pedida, los jueces recurridos han vulnerado los artículos 32 N° 15 de la Constitución, 21 N° 4 de la Ley de Transparencia y 19 del Código Civil, pues resultando claro su sentido y su texto se ha desatendido su tenor literal. Efectivamente, la Carta Fundamental y la Ley de Transparencia disponen de manera clara e inequívoca que es al Presidente de la República como Jefe de Estado en un régimen de tipo presidencial como el nuestro a quien corresponde exclusivamente la conducción de las relaciones internacionales del país y, por ende, sólo a él, mediante los organismos estatales establecidos para tal efecto en su representación, cabe calificar si una determinada decisión las afectará, sin que el Consejo para la Transparencia se encuentre capacitado para alterar esa ponderación ni los magistrados recurridos cuenten con competencia o legitimación para desatender dicha estimación.

2. El ejercicio de la abogacía importa, principalmente, informar al cliente lo que el derecho exige a una persona colocada en una determinada situación o trance y señalarle qué debe hacer para pasar desde su actual situación hacia otra deseada o a la que aspira alcanzar mediante el ejercicio de los derechos o pretensiones de que goza en cada caso,

para lo cual es necesario un acabado conocimiento de las situaciones fácticas que sólo el cliente puede revelar; cuestión que además importa tener acceso y estar al corriente de hechos no conocidos ni divulgados públicamente y que el cliente quiere mantener en dicha condición, todo lo cual configura una relación entre el cliente y su abogado sujeta no sólo a determinados derechos, obligaciones y responsabilidades recíprocas, sino también se caracteriza por la existencia indiscutida de determinados privilegios que deben ser respetados por el sistema judicial en su conjunto. Los abogados, en la relación con su cliente, tienen el deber ético de mantener el secreto profesional, asegurándose su inviolabilidad mediante sanción penal, sigilo que también se extiende a los antecedentes depositados por su intermedio y que se le confían para el cumplimiento de su desempeño. En estas condiciones, resulta indudable que el artículo 42.3 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, al disponer que los abogados de las partes que actúan ante ella gozarán de los privilegios e inmunidades necesarios para el libre desempeño de sus funciones, establece un derecho que, por aplicación de la Resolución N° 90 de las Naciones Unidas, de 1946, debe ser entendido a la luz de la Convención General sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, que otorga inviolabilidad a todo papel o documento del profesional respectivo, de lo que se deriva que el cliente de esa relación, esto es, el Estado de Chile, se halla sujeto a un deber de reserva que le impide dar a conocer el contenido, entre otros documentos, de los contratos sucritos por él con los abogados que lo representan ante ese tribunal internacional, instrumentos en los que consta la información solicitada. La Convención precitada cumple con la exigencia constitucional de quórum calificado y, por consiguiente, configura una causal de secreto o reserva que impide al Estado dar a conocer la información pedida, motivo por el que al disponer los jueces recurridos su entrega han incurrido en falta o abuso grave.

3. De conformidad con la Resolución N° 90 de las Naciones Unidas, de 1946, la autoridad competente debería tener el derecho y el deber de renunciar a la inmunidad en los casos en que, según su opinión, ésta impidiera el curso de la justicia, y siempre que el renunciar a aquélla no causara perjuicio a ésta, para cuyo fin la autoridad competente en el caso de los agentes, consejeros y abogados que representen a un Estado

determinado será el Estado mismo, de lo que fluye que sólo corresponde al Estado de Chile la decisión de renunciar a la inmunidad de que se trata, la que por incidir en las relaciones internacionales del país sólo puede ser ponderada y adoptada por aquel a quien el constituyente ha encargado la conducción de las mismas, esto es, el Presidente de la República, a través del Ministerio del ramo. En consecuencia, la resolución del Consejo para la Transparencia que otorga publicidad a la información en cuestión vulnera, también, la atribución exclusiva del Primer Mandatario referida a la conducción de las relaciones internacionales y con ello el interés nacional, pues efectúa por sí la estimación de los antecedentes necesarios para decidir la renuncia de una inmunidad otorgada a los abogados que representan al Estado de Chile ante la Corte de La Haya, decisión que al ser mantenida por los magistrados recurridos, importa que éstos incurrieron en falta o abuso grave.

Santiago, trece de enero de dos mil catorce.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que en estos autos Rol N° 13510-2013 el Fisco dedujo recurso de queja en contra de los integrantes de la Sexta Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago, Ministro señor Mauricio Silva Cancino, Ministra Suplente señora Jenny Book Reyes y Abogado Integrante señora Claudia Schmidt Hott. Funda el arbitrio atribuyendo a los recurridos falta o abuso grave al dictar la sentencia de trece de noviembre pasado en la causa Rol N° 4680-2012, en virtud de la cual rechazaron la reclamación deducida por su parte en contra de la decisión de amparo Rol C-1553-2011 adoptada por el Consejo Directivo del Consejo para la Transparencia en sesión de 13 de junio de 2012, que acogió el amparo por denegación de información deducido por Romina Colman Carnevali y, en consecuencia, ordenó al Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado, la entrega de antecedentes que califica de reservados referidos a los abogados que hayan representado a Chile entre enero de 2010 y octubre de 2011 ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya, en el contexto de la demanda marítima presentada por Perú en el proceso caratulado por la Corte

Internacional de Justicia “Maritime Dispute” (Perú v. Chile) y el monto de los honorarios percibidos por cada uno de ellos.

Segundo: Que el quejoso funda su recurso expresando que la solicitante de la información es una estudiante argentina que ha efectuado seis presentaciones ante el Ministerio para poner a prueba el sistema de transparencia y denuncia que durante la tramitación del amparo ante el Consejo para la Transparencia este organismo recibió un escrito con observaciones y antecedentes presentado por la señora Colman Carnevali después de vencido el plazo para ello, el que no fue puesto en su conocimiento y que la dicha gestión no fue recibida a prueba, omisiones con las que fueron vulnerados los principios de legalidad y de bilateralidad de la audiencia.

Como primera falta o abuso aduce que ha sido desechada sin fundamento alguno la causal de reserva del artículo 21 N° 4 de la Ley de Transparencia, pese a que la decisión reclamada ciertamente afecta el interés nacional, pues al ordenar revelar los honorarios profesionales de que se trata sitúa a nuestro país en una posición de desventaja frente a su contendor, quien no ha entregado esa información. Agrega que ello es más grave si se considera que Chile enfrentará un litigio con la República de Bolivia, sin perjuicio de otros asuntos que pudieren transformarse en contenciosos internacionales. Al respecto, arguye que se debe dilucidar quién se encuentra autorizado para ponderar los efectos dañinos de la revelación de que se trata, evaluación referida a la concurrencia de la causal alegada que debe efectuar el Presidente de la República, pues a él corresponde por mandato constitucional la conducción de las relaciones exteriores, y, además, por el Ministro del ramo, cuya opinión técnica debió ser escuchada y, sin embargo, no lo fue. Explica que en lo concreto la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado ponderó técnicamente el efecto que la publicidad de que se trata podría producir en la estrategia chilena ante la Corte de La Haya. En esas condiciones, el quejoso estima que el fallo vulnera una atribución privativa del Primer Mandatario al calificar la afectación del interés nacional y, en consecuencia, comete falta o abuso.

Sin perjuicio de lo dicho, expone que la publicidad en comentario incidiría en el prestigio internacional del país, en tanto supondría violentar la confidencialidad del contrato de asesoría profesional suscrito por él, y que, además, incidirá en la estrategia de defensa de un caso que concierne a los derechos soberanos del país en la medida que pone en riesgo la relación de Chile y sus abogados, en particular en lo vinculado a un proceso actualmente en curso, más aún si la finalidad de la petición es la de poner a prueba el sistema.

Añade que los jueces recurridos han ponderado erróneamente el perjuicio que podría acarrear la entrega de la información en cuestión a la defensa del interés nacional, con lo que también incurren en falta o abuso.

Igualmente estima que se comete una nueva falta o abuso en la medida que los sentenciadores razonan indicando que la labor de la defensa ya ha concluido, pese a que no se ha dictado fallo en el proceso a que los servicios profesionales de que se trata se refieren y aún pueden realizarse diversas actuaciones en él.

Como segunda falta o abuso asevera que ha sido desestimado sin fundamento el deber de reserva contenido en el artículo 42.3 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia de La Haya. En efecto, alega que los sentenciadores entienden inaplicable esa disposición al caso de marras, pues ella correspondería sólo a garantías funcionales para el desempeño de la labor de los abogados, interpretación que considera errónea y abusiva toda vez que la norma alude a la inviolabilidad de todo papel o documento, entre los que están incorporados los contratos celebrados para la prestación de servicios ante la Corte Internacional de Justicia, lo que se hace para proteger al profesional respectivo de un escrutinio indebido, como el de la especie. Además, indica que de acuerdo a la práctica y costumbre internacional la referencia a “privilegios” hecha en el artículo en cuestión debe entenderse que comprende el privilegio de la relación cliente-abogado, relativa al carácter secreto de sus comunicaciones.

En tercer lugar, alega como falta o abuso que los sentenciadores omiten pronunciarse acerca de infracciones al debido proceso en que incurrió el Consejo para la Transparencia, consistentes en que admitió

alegaciones y probanzas a una de las partes sin recibir a prueba ni poner en conocimiento de su representada tales piezas, con lo que transgredió el principio de bilateralidad de la audiencia.

En cuarto y último término aduce como falta o abuso que los recurridos no se pronunciaron respecto de una de las causales de reserva opuesta por su parte, específicamente la que atañe a que la decisión de amparo afecta el debido cumplimiento de las funciones del órgano, en tanto la publicidad en comento lo sería en desmedro de defensas jurídicas, como estatuye el artículo 21 N° 1 letra a) de la Ley de Transparencia, precisando que ella impactaría en funciones esenciales del órgano, particularmente las relativas a la defensa del Estado, y estima que la consideración quinta de la sentencia resulta ser exigua o insuficiente y se contraponen con otras decisiones de esta Corte, particularmente aquellas contenidas en los fallos dictados en las causas Rol N° 2582-2012 y Rol N° 2788-2012.

Tercero: Que al informar los jueces recurridos expresan, respecto de la causal alegada por el reclamante del artículo 21 N° 1 letra a) de la Ley de Transparencia, que sí se pronunciaron en torno a ella desestimándola de acuerdo al claro tenor del artículo 28 de la misma ley, que impide oponerla al órgano público al que se ha ordenado entregar la información de que se trata, cuando su negativa se haya fundado en la causal citada.

En cuanto a la circunstancia prevista en el artículo 21 N° 4 del mismo texto legal destacan que, recién el 26 de julio de 2012, se publicó en el Diario Oficial el Decreto Supremo N° 155/2001 del Ministerio de Relaciones Exteriores, que declara de naturaleza confidencial o cuya difusión pudiere afectar el interés nacional, de acuerdo al artículo 8 de la Ley N° 19.886, los servicios que requiera contratar la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado para, entre otros, la defensa internacional de los intereses de Chile. Explican que este Decreto Supremo fue dictado con posterioridad a la presentación de la solicitud de que se trata -que es de 24 de noviembre de 2011-, de lo que coligen que sólo en esa fecha la autoridad cambió de criterio en esta materia y que, a contrario sensu, antes no calificaba de reservadas las referidas contrataciones de servicios.

Además, consideran que no se vulnera el interés nacional porque el propio Ministerio no utilizó ninguna cláusula de confidencialidad en la contratación de los profesionales, lo que descarta nuevamente la reserva. Del mismo modo, destacan que ella no tiene la relevancia propia de una información que pueda afectar el interés nacional y su divulgación no puede afectar el bien común del país. Por último, resaltan que el proceso en que incide la información está terminado en su etapa de discusión, de modo que las actuaciones de los profesionales de que se trata ya han concluido.

En resumen concluyen manifestando que, a su juicio, no han incurrido en falta o abuso grave.

Cuarto: 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 faltas o abusos graves, constituidos por errores u omisiones manifiestos e igualmente graves.

Quinto: Que para resolver el asunto sometido a la consideración de esta Corte resulta preciso recordar, en primer lugar, que el artículo 8° inciso 2° de la Constitución Política de la República, incorporado por la Ley N° 20.050 del año 2005, establece 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”.

Asimismo, es del caso consignar que la Constitución Política asegura el derecho de acceso a la información pública como una manifestación

de la libertad de información (artículo 19 N° 12), el 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 de que representa además un efectivo medio para el adecuado ejercicio y defensa de los derechos fundamentales de las personas.

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 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 –Ley 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” (artículo 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” (artículo 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” (artículo 5).

Sexto: Que corresponde abocarse ahora al examen del primer capítulo del recurso de queja en análisis, esto es, aquel que se refiere a la falta o abuso grave en que habrían incurrido los recurridos al desestimar sin fundamento la causal de reserva esgrimida por el Fisco para denegar el acceso a la información prevista en el N° 4 del artículo 21 de la Ley de Transparencia, con lo que se ha vulnerado, además, una facultad privativa del Presidente de la República al calificar y ponderar la afectación que la publicidad y divulgación podría causar en el interés nacional, en particular en lo referido a las relaciones internacionales.

Al respecto cabe consignar que la Ley de Transparencia previene, en su artículo 21 N° 4, que: “Las únicas causales de secreto o reserva en cuya virtud se podrá denegar total o parcialmente el acceso a la información, son las siguientes:

(...)

4. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el interés nacional, en especial si se refieren a la salud pública o las relaciones internacionales y los intereses económicos o comerciales del país”.

Séptimo: Que el N° 15 del artículo 32 de la Constitución Política de la República previene, acerca de las relaciones internacionales de nuestro país, que: “Son atribuciones especiales del Presidente de la República:

(...)

15°.- Conducir las Relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses

del país, los que deberán ser sometidos a la aprobación del Congreso conforme a lo prescrito en el artículo 54 N° 1°. Las discusiones y deliberaciones sobre estos objetos serán secretos si el Presidente de la República así lo exigiere”.

Octavo: Que a su turno el Decreto con Fuerza de Ley N° 161 de 1978, que contiene el “Estatuto Orgánico del Ministerio de Relaciones Exteriores”, dispone en su artículo 1° que: “El Ministerio de Relaciones Exteriores es el Departamento de Estado encargado de la planificación, dirección, coordinación, ejecución, control e información de la política exterior que formule el Presidente de la República.

En consecuencia, le corresponderá, entre otras materias, coordinar las actividades de los distintos Ministerios y Organismos Públicos en aquellos asuntos que inciden en la política exterior e intervenir en todo lo relacionado con la determinación y demarcación de las fronteras y límites del país, así como en todas las cuestiones que atañen a sus zonas fronterizas y a sus espacios aéreos y marítimos y a la política antártica, en general”.

Por su parte, el artículo 2° estatuye que: “Para el cumplimiento de sus funciones, el Ministerio de Relaciones Exteriores contará con:

- a) El Ministro y su Gabinete;
- b) DEROGADA
- c) El Subsecretario y su Gabinete;
- d) Los organismos que se establecen en el presente decreto”, en tanto que el artículo 3° dispone que: “El Ministro de Relaciones Exteriores es el Jefe Superior del Ministerio y el colaborador inmediato del Presidente de la República en el ejercicio de las atribuciones conferidas a éste por la Constitución Política del Estado para la dirección, conducción y mantenimiento de las relaciones internacionales del país”.

Por último, el artículo 17 del mismo cuerpo legal previene que: “La Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado es un organismo Técnico del Ministerio de Relaciones Exteriores, dependiente del Ministro, cuya misión es asesorar al Gobierno e intervenir en todo lo que se refiere a los límites internacionales de Chile y sus Fronteras.

Este organismo se regirá por su ley y reglamento”.

Noveno: Que de los autos tenidos a la vista aparece que formulada la petición de acceso a la información por Romina Colman Carnevali, ésta fue respondida por la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado mediante la Resolución Exenta N° 554, de 16 de diciembre de 2011, denegándola en razón de que concurren las causales de reserva establecidas en el artículo 21 N° 1 letra a) y N° 4 de la Ley de Transparencia, toda vez que: “no puede exponer los nombres y honorarios de los juristas que ha representado al Estado de Chile, y que continuarán en dicha función hasta que el proceso esté judicialmente terminado, habida cuenta de la existencia de obligaciones internacionales derivadas de los tratados vigentes que se lo impiden. En efecto, los trabajos de dicho equipo se encuentran en pleno desarrollo, los que se refieren a la soberanía nacional y los límites del país, cuyo resguardo ante terceros constituye un derecho fundamental del Estado”. A su vez, el Ministro de Relaciones Exteriores expresó, al presentar sus descargos ante el Consejo para la Transparencia, que “en la situación actual, la información que se solicita corresponde a una materia que es prerrogativa de los Estados y respecto de la cual, cada parte mantiene reserva; puesto que si se hicieran públicos, generarían desigualdades entre los Gobiernos, así como vulnerabilidades en la defensa del país ante la Corte Internacional de Justicia, al darse a conocer un aspecto central de la estrategia de la defensa en un caso sometido por otro Estado, el Perú, ante un tribunal internacional”.

Décimo: Que de la debida inteligencia de los antecedentes reproducidos en el fundamento anterior en conjunto con las normas legales y constitucionales transcritas más arriba es posible inferir que un organismo técnico del Ministerio de Relaciones Exteriores, dependiente del Ministro del ramo, vale decir, del colaborador inmediato del Presidente de la República en el ejercicio de sus atribuciones

relacionadas con la conducción de las relaciones internacionales del país, expidió una Resolución Exenta mediante la cual concluyó, tras efectuar una apreciación de la afectación que la publicidad de la información materia de autos podría causar en el interés nacional, particularmente en las relaciones internacionales de la República, que en el caso en examen concurre y es aplicable la causal de secreto o reserva prevista en último lugar del artículo 8 de la Carta Fundamental, calificación que después sostuvo el Ministro de Relaciones Exteriores.

Décimo primero: Que de lo expuesto se desprende con claridad que en la especie la calificación que permite fundar la negativa de acceso a la información solicitada fue practicada de conformidad a lo establecido en la Constitución Política de la República y en la ley, por un organismo facultado para ello y respetando, además, la integridad del concepto de cuya correcta interpretación se trata.

En efecto, si bien es cierto la expresión “interés nacional” no se encuentra definida en términos formales, no lo es menos que las reglas hermenéuticas contenidas en nuestro ordenamiento jurídico llevan a la conclusión de que, pese a su vaguedad y complejidad, en lo sustancial, ella confluye en el establecimiento de un estándar genérico encaminado a proteger un aspecto relevante del bien común de la sociedad política conformada por todos los habitantes de la nación o a la satisfacción de necesidades, objetivos o demandas propias de la comunidad nacional que, vinculadas al ámbito de las relaciones diplomáticas y a la defensa de sus aspiraciones internacionales esenciales, deben ser atendidas, evaluadas y solucionadas por los organismos estatales pertinentes bajo la dirección central del Presidente de la República, a quien el constituyente ha encargado como Jefe de Estado la conducción de los intereses del país en esta materia.

Décimo segundo: Que la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública tiene por objeto 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 asegurar su ejercicio y amparo y las excepciones establecidas como limitaciones a la publicidad de la información. Entre estas últimas se

encuentra la establecida en el artículo 21 N° 4 de la Ley de Transparencia, que contempla como causal de secreto o reserva en cuya virtud puede legítimamente denegarse total o parcialmente el acceso a la información, el que la publicidad o divulgación afecte el interés nacional, en especial si se refiere a las relaciones internacionales, en cuyo caso la extensión de este derecho cede -en concepto del legislador- a favor de la protección del bien común manifestado en este caso específico en la especial tutela de secreto, sigilo o reserva.

Décimo tercero: Que al desestimar la reclamación de ilegalidad deducida por el Fisco en contra de la Decisión de Amparo Rol N° C-1553-11, que otorgó la publicidad pedida, los sentenciadores han vulnerado las normas transcritas, especialmente las de los artículos 32 N° 15 de la Constitución Política de la República, 21 N° 4 de la Ley de Transparencia y 19 del Código Civil, pues resultando claro su sentido y su texto se ha desatendido su tenor literal, con lo que se ha llegado a una declaración enteramente opuesta al mismo que supone una contravención formal de las disposiciones aludidas.

En efecto, la Carta Fundamental y la ley dictada para desarrollar su texto normativo en esta materia disponen de manera clara e inequívoca que es al Presidente de la República como Jefe de Estado en un régimen de tipo presidencial como el nuestro a quien corresponde exclusivamente la conducción de las relaciones internacionales del país (Alejandro Silva Bascuñán, Tratado de Derecho Constitucional, Tomo V, la Constitución de 1980 “Gobierno”, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2004, p. 84 y siguientes.) y, por ende, que sólo a él, mediante los organismos estatales establecidos para tal efecto en su representación, cabe calificar si una determinada decisión las afectará, sin que el Consejo para la Transparencia se encuentre capacitado para alterar esa ponderación ni los sentenciadores recurridos cuenten con competencia o legitimación para desatender dicha estimación.

Al decidir en sentido contrario los recurridos han cometido una falta o abuso que conducirá al acogimiento del recurso de queja en examen por este primer capítulo.

Décimo cuarto: Que, en lo referido al segundo capítulo del recurso de queja en estudio, resulta preciso consignar que el artículo 42 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia de La Haya establece que: “1. Las partes estarán representadas por agentes. 2.- Podrán tener ante la Corte consejeros o abogados. 3. Los agentes, los consejeros y los abogados de las partes ante la Corte gozarán de los privilegios e inmunidades necesarios para el libre desempeño de sus funciones”.

A su turno, el artículo IV sección 11 de la “Convención general sobre prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas” de 13 de febrero de 1946 establece que: “Se acordará a los representantes de los Miembros en los órganos principales y subsidiarios, y a los representantes a las conferencias convocadas por las Naciones Unidas, mientras éstos se encuentren desempeñando sus funciones o se hallen en tránsito al lugar de reunión y a su regreso, las siguientes prerrogativas e inmunidades:

(...)

(b) inviolabilidad de todo papel o documento”.

Asimismo, cabe consignar que por Decreto Supremo N° 794, de 1948, se dispuso que la mencionada Convención se cumpliera en Chile como ley de la República.

Finalmente resulta preciso destacar que mediante la Resolución N° 90 de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 11 de diciembre de 1946, sobre “Privilegios e inmunidades de los miembros de la Corte Internacional de Justicia, del Secretario, de los funcionarios de la secretaría, asesores, agentes y consejeros de las partes y de los testigos y peritos”, se decidió recomendar , en su N° 5 letras a) y b), que: “(a) (i) Los agentes, consejeros y abogados ante la Corte, deberán gozar durante la duración de sus misiones, incluso el tiempo empleado en viajar, de los privilegios e inmunidades previstos en el artículo IV, secciones 11, 12 y 13, del Convenio sobre privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas, bajo las condiciones del artículo IV, sección 15, de dicho Convenio.

(...)

(b) Puesto que los privilegios e inmunidades mencionados en el inciso (a) son concedidos en interés de la buena administración de la justicia y no para beneficio personal de los propios individuos, la autoridad competente debería tener el derecho y el deber de renunciar a la inmunidad en los casos en que, según su opinión, ésta impidiera el curso de la justicia, y siempre que el renunciar a aquélla no causara perjuicio a ésta.

Para este fin, la autoridad competente en el caso de los agentes, consejeros y abogados que represente a un Estado determinado será el Estado mismo”.

Décimo quinto: Que sobre este particular cabe consignar que el quejoso ha sostenido, al fundar este acápite de su recurso, que de acuerdo a la práctica y costumbre internacional la referencia a privilegios del artículo 42.3 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia de La Haya debe entenderse que comprende el privilegio de la relación cliente-abogado relativa al carácter secreto de sus comunicaciones.

Al respecto cabe destacar que el artículo 520 del Código Orgánico de Tribunales previene que: “Los abogados son personas revestidas por la autoridad competente de la facultad de defender ante los Tribunales de Justicia los derechos de las partes litigantes”.

Asimismo, es preciso dejar asentado que el ejercicio de la abogacía importa, principalmente, informar al cliente lo que el derecho exige a una persona colocada en una determinada situación o trance y señalarle qué debe hacer para pasar desde su actual situación hacia otra deseada o a la que aspira alcanzar mediante el ejercicio de los derechos o pretensiones de que goza en cada caso, para lo cual es necesario un acabado conocimiento de las situaciones fácticas que sólo el cliente puede revelar, cuestión que además importa tener acceso y estar al corriente de hechos no conocidos ni divulgados públicamente y que el cliente quiere mantener en dicha condición, todo lo cual configura una relación entre el cliente y su abogado sujeta no sólo a determinados derechos, obligaciones y responsabilidades recíprocas, sino que también se caracteriza por la existencia indiscutida de determinados privilegios

que deben ser respetados por el sistema judicial en su conjunto, como por ejemplo el de la reserva de la información entregada por el interesado al profesional que lo representa o el de las comunicaciones entre ambos.

Como bien se sabe, los abogados en la relación con su cliente tienen el deber ético de mantener el secreto profesional, asegurándose su inviolabilidad mediante sanción penal, sigilo que también se extiende a todos los antecedentes depositados por su intermedio y que se le confían para el cumplimiento de su desempeño.

En estas condiciones resulta indudable que el artículo 42.3 del Estatuto citado establece, al disponer que los abogados de las partes que actúan ante la Corte de La Haya “gozarán de los privilegios e inmunidades necesarios para el libre desempeño de sus funciones”, un derecho que, por aplicación de la Resolución N° 90 de la Asamblea General de Naciones Unidas citada más arriba, debe ser entendido a la luz de la “Convención general sobre prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas”, y en particular de su artículo IV sección 11, la que otorga inviolabilidad a “todo papel o documento” del profesional respectivo, de lo que se deriva que el cliente de esa relación, vale decir, el Estado de Chile, se halla sujeto a un deber de reserva que le impide dar a conocer el contenido, entre otros documentos, de los contratos suscritos por él con los abogados que lo representan ante ese tribunal internacional, instrumentos en los que constan los datos de que se trata.

Décimo sexto: Que sobre este punto la disposición cuarta transitoria de la Constitución Política de la República estatuye que: “Se entenderá que las leyes actualmente en vigor sobre materias que conforme a esta Constitución deben ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o aprobadas con quórum calificado, cumplen estos requisitos y seguirán aplicándose en lo que no sean contrarias a la Constitución, mientras no se dicten los correspondientes cuerpos legales”.

A su vez, el artículo 1° transitorio de la Ley N° 20.285 preceptúa que: “De conformidad a la disposición cuarta transitoria de la Constitución Política, se entenderá que cumplen con la exigencia de quórum calificado, los preceptos legales actualmente vigentes y dictados con anterioridad a

la promulgación de la ley N° 20.050, que establecen secreto o reserva respecto de determinados actos o documentos, por las causales que señala el artículo 8° de la Constitución Política”.

Décimo séptimo: Que debiendo cumplirse en nuestro país la “Convención general sobre prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas” como ley de la República, la que se haya actualmente vigente, dictada antes de la promulgación de la Ley N° 20.050 y que establece en su artículo IV sección 11 “reserva respecto de determinados actos o documentos” fundada en el interés nacional y en el debido cumplimiento de las funciones de los órganos estatales involucrados en el litigio de que se trata, se ha de entender que ella cumple con la exigencia constitucional de quórum calificado y que, por ende, en la especie configura una causal de reserva que impide al Estado de Chile dar a conocer la información cuya publicidad ha sido solicitada por Romina Colman Carnevali, motivo por el que al disponer los recurridos la entrega de información sujeta a secreto han incurrido en falta o abuso que amerita el acogimiento del recurso de queja también por este capítulo.

Décimo octavo: Que antes de examinar el siguiente capítulo del recurso en estudio se hace necesario destacar que refrenda los razonamientos hasta aquí expuestos lo establecido en el N° 5 letra b) de la citada Resolución N° 90 de la Asamblea General de Naciones Unidas, sobre “Privilegios e inmunidades de los miembros de la Corte Internacional de Justicia, del Secretario, de los funcionarios de la secretaría, asesores, agentes y consejeros de las partes y de los testigos y peritos”, en cuanto dispone que la autoridad competente debería tener el derecho y el deber de renunciar a la inmunidad en los casos en que, según su opinión, ésta impidiera el curso de la justicia, y siempre que el renunciar a aquélla no causara perjuicio a ésta, para cuyo fin “la autoridad competente en el caso de los agentes, consejeros y abogados que represente a un Estado determinado será el Estado mismo”, de lo que se sigue que sólo corresponde al Estado de Chile la decisión de renunciar a la inmunidad de que se trata, la que por incidir en las relaciones internacionales del país sólo puede ser ponderada y adoptada por aquel a quien el constituyente ha encargado la conducción de las mismas, esto es, el Presidente de la República, a través del Ministerio del ramo.

En estas condiciones la resolución del Consejo para la Transparencia que otorga publicidad a la información en comento vulnera también, desde esta perspectiva, la atribución exclusiva del Primer Mandatario referida a la conducción de las relaciones internacionales y con ello el interés nacional, pues efectúa por sí la estimación de los antecedentes necesarios para decidir la renuncia de una inmunidad otorgada a los abogados que representan al Estado de Chile ante la Corte de La Haya, decisión que, al ser mantenida por los recurridos, importa que éstos incurrieron en falta o abuso que amerita hacer lugar a la queja en análisis.

Décimo noveno: Que en tercer lugar el quejoso sostiene que los sentenciadores no se pronunciaron acerca de las infracciones al debido proceso en que incurrió el Consejo para la Transparencia, consistentes en que admitió alegaciones y probanzas a una de las partes sin recibir a prueba ni poner en conocimiento de su representada tales piezas, con lo que transgredió el principio de bilateralidad de la audiencia.

Sobre el particular el artículo 25 de la Ley de Transparencia preceptúa que: “El Consejo notificará la reclamación al órgano de la Administración del Estado correspondiente y al tercero involucrado, si lo hubiere, mediante carta certificada.

La autoridad reclamada y el tercero, en su caso, podrán presentar descargos u observaciones al reclamo dentro del plazo de diez días hábiles, adjuntando los antecedentes y los medios de prueba de que dispusieren.

El Consejo, de oficio o a petición de las partes interesadas, podrá, si lo estima necesario, fijar audiencias para recibir antecedentes o medios de prueba”.

Vigésimo: Que al respecto se debe consignar que, como lo ha sostenido reiteradamente la jurisprudencia de esta Corte Suprema, el respeto de la garantía del debido proceso, establecida en el artículo 19 N° 3 inciso sexto de la Constitución Política de la República, supone, entre otros deberes para el órgano que conoce del asunto sometido a su decisión, el de recibir el proceso a prueba si es que concurren las

circunstancias de hecho que así lo ameritan, pues cláusulas como la del inciso final del artículo 25 reproducido precedentemente no resultan ser discrecionales para el órgano respectivo. En efecto, no se trata en la especie de que el Consejo para la Transparencia haya estado facultado para, si lo deseaba o lo estimaba apropiado, abrir un término probatorio, pues debe entenderse que la disposición legal apunta a su facultad para disponer de manera oficiosa dicho trámite en el caso de que estén presentes los supuestos fácticos que hacen procedente la recepción del proceso a prueba. En estas condiciones, el Consejo para la Transparencia se hallaba en la necesidad de iniciar la etapa procesal descrita y al no declararlo así los sentenciadores han incurrido en falta o abuso que justifica el acogimiento del recurso en examen.

Vigésimo primero: Que en lo que respecta al último capítulo del recurso de queja en análisis, consistente en que los sentenciadores no se pronunciaron acerca de la causal de reserva opuesta por su parte del artículo 21 N° 1 letra a) de la Ley de Transparencia, esta Corte debe dejar asentado que los recurridos, en el fundamento quinto de su fallo, abordan esta cuestión y luego de referirse al artículo 28 del mismo cuerpo legal sostienen que: “La referida causal, en consecuencia no puede ser tomada en consideración y ha de desestimarse desde luego, en atención al claro tenor de la norma transcrita”.

En estas condiciones resulta evidente que el fallo objeto de la queja en estudio sí se hace cargo de la causal de reserva mencionada, resultando impertinente al efecto la alegación del quejoso referida a que el razonamiento transcrito más arriba “se contrapone con lo resuelto por esta Excma. Corte Suprema”, de modo que el presente capítulo del recurso debe ser desestimado.

Vigésimo segundo: Que, por último, estos sentenciadores estiman del caso dejar establecido que por tratarse, en lo que respecta a los abogados nacionales que han representado a nuestro país ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya, de la misma clase de relación profesional que une al Estado con los de nacionalidad extranjera y considerando que sobre el particular el legislador no ha establecido distinción alguna entre unos y otros, se debe colegir que la información

referida a la identidad y honorarios percibidos por los profesionales chilenos también se encuentra cubierta por las causales de reserva mencionadas en el presente fallo, sin que la decisión del Ministerio de Relaciones Exteriores de publicar su contenido modifique u obste a dicha conclusión.

Vigésimo tercero: Que al no haber aplicado los jueces recurridos las normas expresas que se refieren a las causales de secreto o reserva y no dado debida aplicación a las disposiciones que garantizan el debido proceso y la bilateralidad de la audiencia, han incurrido en falta o abuso grave, lesivo para los intereses del recurrente, cuya transgresión debe ser enmendada con el remedio jurisdiccional que se adopta por esta vía.

Por estas consideraciones y lo dispuesto en el artículo 545 del Código Orgánico de Tribunales, **se acoge** el recurso de queja deducido en lo principal de fojas 16, se deja sin efecto la sentencia de trece de noviembre de dos mil trece que rechazó la reclamación interpuesta por el Consejo de Defensa del Estado y en su lugar se accede a la misma, declarándose por esta Corte Suprema que se deja sin efecto la Decisión de Amparo C-1553-11, adoptada por el Consejo Directivo del Consejo para la Transparencia en sesión de 13 de junio de 2012, en aquella parte que acoge el amparo por denegación de información deducido por Romina Colman Carnevali y, en consecuencia, por los razonamientos expuestos, se deniega la entrega de la información relativa a la identidad de los abogados que hayan representado a Chile ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya en el proceso caratulado por la Corte Internacional de Justicia “Maritime Dispute” (Perú v. Chile) iniciado por una demanda de la República del Perú de 16 de enero de 2008, así como la referida a los honorarios percibidos por cada uno de ellos.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 545 del Código Orgánico de Tribunales, pasen los antecedentes al Tribunal Pleno para los fines que fueren pertinentes.

Regístrese y agréguese copia autorizada de esta resolución a la causa tenida a la vista, la que será devuelta en su oportunidad.

Redacción a cargo del Abogado Integrante señor Arturo Prado Puga.

Rol N° 13510-2013.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros Sr. Sergio Muñoz G., Sr. Héctor Carreño S., Sr. Pedro Pierry A., Sra. María Eugenia Sandoval G., y el Abogado Integrante Sr. Arturo Prado P. Santiago, 13 de enero de 2014.

Autoriza la Ministra de Fe de la Excma. Corte Suprema.

En Santiago, a trece de enero de dos mil catorce, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.