

Protección de la identidad del denunciante

El tema de esta semana se refiere a la identidad de aquellas personas que hayan presentado reclamos o denuncias ante los órganos o servicios de la Administración Pública.

Ante solicitudes respecto del nombre del denunciante, el Consejo estimó que el nombre de una persona natural es un dato personal del cual se es titular. Como tal, se encuentra expresamente amparado por la Ley N° 19.628 sobre Protección de la Vida Privada, y conforme a su artículo 4°, sólo con su consentimiento se puede entregar o publicar, a menos que se obtenga de una fuente accesible al público. ([C744-10](#), [A91-09](#), [C302-10](#) y [C520-09](#)).

Es por ello que el Consejo determinó que el nombre del denunciante, por ser un dato que se encuentra en poder del órgano requerido, se trata de información de carácter público que debe entregarse salvo que concurra alguna causal de secreto o reserva ([A91-09](#), [C302-10](#) y [C403-10](#) y [C744-10](#)).

Para determinar si existe alguna excepción a su publicidad, resulta necesario distinguir si el reclamo o denuncia ha sido presentada por autoridades, funcionarios públicos o por particulares.

Si ha sido presentada por quien cumple una función pública no puede sostenerse que la revelación de su identidad fuese a causarle algún perjuicio. Por ello, si la denuncia se efectúa invocando una función de esta naturaleza o detentando la calidad de autoridad, la identidad del denunciante deberá ser revelada ([A91-09](#), [C781-10](#)).

Distinto es el caso cuando los reclamos o denuncias son presentados por particulares. En esta situación el Consejo determinó que se trata de información que debe ser protegida ya que su divulgación podría afectar los derechos de los denunciantes. En consecuencia, se deberá aplicar el procedimiento del artículo 20 de la Ley de Transparencia, por lo que el servicio deberá notificarles la facultad que les asiste para oponerse a la entrega de su identidad ([A91-09](#)).

El Consejo para la Transparencia dictó diecisiete decisiones durante la semana del 31 de enero al 4 de febrero de 2011 de las cuales es posible destacar los siguientes temas relevantes:

Solicitud de certificados y derechos de los familiares de un difunto

En la decisión [C840-10](#), el Consejo resolvió acerca de una solicitud hecha a Gendarmería de Chile de un registro actualizado de los reclusos fallecidos desde enero de 2008 a octubre de 2010 en establecimientos penitenciarios, detallando sus identidades disgregadas según la causa de muerte, y sus certificados de defunción.

El servicio informó sobre la cantidad de internos fallecidos en cada establecimiento penal, y el número de muertos por causa natural, suicidio o intervención de terceros. En cuanto a la comunicación de la identidad de cada uno de los internos fallecidos, señaló que debía dar lugar a la oposición de terceros, pero que ello implicaría distraer indebidamente a sus funcionarios del cumplimiento de sus labores habituales, ya que sería necesario identificar a los interesados (familiares, sucesores o personas que constituyen el círculo más cercano del fallecido), como también por el número de interesados a los que habría que notificar (mínimo 100 personas). Conforme a lo anterior, denegó la solicitud por aplicación de la causal de secreto del artículo 21 N° 1 letra c) de la Ley de Transparencia.

En cuanto al requerimiento de los certificados de defunción, el órgano lo derivó al Servicio de Registro Civil e Identificación, quien denegó su entrega. Señaló que el Registro de Defunciones es un registro público y que la forma de acceder a él es mediante los certificados automatizados, disponibles en las oficinas del servicio o en su sitio electrónico, pagando previamente los costos de reproducción asociados.

El requirente deduce amparo fundado en que los datos requeridos serían públicos y Gendarmería no acompañó al Servicio de Registro Civil el listado de personas fallecidas, lo que habría impedido que este órgano buscara los certificados requeridos.

En su decisión el Consejo reafirmó la postura del Servicio de Registro Civil e Identificación en cuanto a la entrega de los certificados de defunción. Declaró que no le corresponde ordenar su entrega, ya que es una certificación regulada por normas especiales, por lo que no constituye información amparada por la Ley de Transparencia, rechazando el amparo en este punto.

Respecto del registro de reclusos fallecidos, el Consejo señala que debe determinarse: a) si divulgar la condición de privado de libertad de un familiar difunto puede afectar los derechos de sus familiares, y b) si comunicar la causa de muerte de un difunto privado de libertad daría lugar a la afectación de los derechos de sus familiares.

El Consejo determinó, respecto de los datos personales, que a pesar de que aquellos referidos (en fichas clínicas) a personas fallecidas ya no son datos personales (Ver Jurisprudencia Boletín N° 2), sino que simples "datos", su tratamiento podría afectar los derechos de sus familiares, ya que su revelación podría causarles perjuicios difíciles de evaluar, por lo que se trata de información reservada que puede comunicarse en ciertas ocasiones y circunstancias.

El Consejo señaló respecto de la vida privada y la honra, que debe aplicarse el test de daño y de interés público para analizar su vulneración.

El Consejo considera que respecto del nombre de denunciantes que no son funcionarios públicos, es necesario realizar un análisis detallado de las particulares circunstancias que permitan determinar si en los hechos la entrega podría vulnerar los derechos (C302-10). En la mayoría de los casos consideró que se afectaría la esfera de la vida privada del denunciante, en particular su derecho a resguardar su identidad (C99-10). Por el contrario, consideró que la argumentación de probables represalias o daños se basan en especulaciones y probables riesgos remotos que no pueden apreciarse (C56-10), mientras que sí existiría afectación a la vida privada y derechos comerciales o económicos de aquellos que denuncian aspectos relativos a su relación laboral (A53-09).

Así, habrá que considerar qué derechos se ven afectados en la situación particular, teniendo en cuenta que el número 2 del artículo 7 del Reglamento de la Ley de Transparencia entiende que se trata de afectación de aquellos que el ordenamiento jurídico atribuye a las personas a título de derecho y no de simple interés (C302-10).

Esta protección a la identidad del denunciante va más allá de que la denuncia no sea fundamentada o plausible (C744-10 y C56-10), siendo rol del respectivo servicio determinar su veracidad. Asimismo se estimó que se trata de una causal aplicable aún cuando el servicio no haya procedido a notificar a los denunciantes, ya que el Consejo tiene el deber de velar por el cumplimiento de la Ley N° 19.928 (C302-10 y C403-10).

Por lo demás, se sostuvo que acceder a la entrega del nombre del denunciante puede conllevar a que aquellos que pretenden formular futuras denuncias ante los órganos y servicios de la Administración del Estado se inhiban de realizarlas, lo que dificultará la labor fiscalizadora de éstos (C99-10, C744-10, C518-09, C302-10, C520-09, C403-10 y A53-09).

Más aún, el Consejo no advirtió un interés público en dar a conocer dicha información (A91-09, C403-10 y C99-10) o éste resulta inferior a la protección de los derechos del denunciante, pues resulta intrascendente el nombre de la persona que realiza la denuncia a la autoridad.

Sobre si divulgar la condición de privado de libertad de un familiar difunto puede afectar los derechos de sus familiares, el Consejo señaló que ello no afectaría el derecho a la honra de los familiares del difunto ni su derecho a la vida privada por el carácter público de ésta en virtud del artículo 19 n° 7 de la Constitución, y de que su difusión se ejecuta mediante certificados de defunción (criterio de decisión C64-10).

El Consejo señaló respecto de la afectación de los derechos de los familiares de los reclusos por la divulgación de su causa de muerte que, cuando ocurre por motivos naturales es una circunstancia que la ley ha estimado pública al reglar el sistema de inscripción de las causas de muerte y la emisión de los certificados de defunción; y cuando ocurre por suicidio o muerte por acción de terceros al interior de un recinto carcelario, involucra un cuestionamiento al adecuado cumplimiento de las funciones estatales, por lo que su conocimiento posibilita la investigación de las causas de muerte, permitiendo una revisión de los hechos por la opinión pública, logrando un control ciudadano de la política carcelaria y un control específico de las funciones públicas de Gendarmería.

Por último, considera el Consejo que si bien se puede presumir que algunas interpretaciones sobre los motivos de muerte de una persona pueden involucrar una lesión a la reputación de sus familiares, tal efecto es eventual e incierto, por lo que debe desestimarse como causal de secreto o reserva, especialmente atendido el interés público de su información.

Aplicación de la Ley de Transparencia al Centro de Información de Recursos Naturales, Ciren

En la decisión C481-10, el Servicio Agrícola y Ganadero recibió una solicitud respecto de los tipos, procesos de degradación y usos de suelos, además de los tipos y coberturas vegetales, con delimitación provincial y comunal de la Región de los Lagos.

El servicio señaló que tal información debió solicitarse al Ciren o a la Conaf, quienes tendrían la propiedad sobre lo solicitado. Ante la respuesta negativa del servicio el reclamante interpone amparo a su derecho de acceso a la información.

El Consejo señaló en relación a la información territorial de Conaf, que ella estaba permanentemente a disposición del público, lo que fue informado a la reclamante con posterioridad a la presentación del amparo, por lo éste fue acogido en esta parte, sin perjuicio de tener por entregada la información.

El aspecto relevante de esta decisión es que el Consejo declara, a propósito del Ciren, que según el criterio de las decisiones A211-09, A242-09, A327-09, C115-10 y R23-09, ratificado por las sentencias pronunciadas en sede de reclamo de ilegalidad por la Corte de Apelaciones de Valparaíso, en causas rol: 2.361-09 y rol: 294-10; Corte de Apelaciones de San Miguel, en causa rol: 132-09; y por la Corte de Apelaciones de Santiago en causa rol: 8.131-09, y dada la naturaleza instrumental de ciertas entidades de derecho privado constituidas por la Administración Pública, éstas deben ser tratadas en algunos aspectos como entidades públicas en la medida que el Estado tenga una participación o posición dominante en ellas, lo que se configura por tres elementos que suelen concurrir en forma conjunta: a) la concurrencia mayoritaria o exclusiva de órganos en su creación (decisión pública de creación); b) integración de sus órganos de decisión, administración y control por autoridades o funcionarios públicos o personas nombradas por éstos (integración o conformación públicas de los órganos de decisión, administración y control); y c) naturaleza de las funciones que desempeñan, que se alinea con el cumplimiento de funciones administrativas (función pública administrativa).

En cuanto al contenido de la denuncia, el Consejo consideró que no obstante se trata de información pública, en determinadas circunstancias resulta indispensable mantenerlo total o parcialmente en reserva. Ello es así en aquellos casos en que develar el contenido de la solicitud supondría dar a conocer la identidad del denunciante, o entregar elementos que permitan su identificación (C99-10).

En definitiva, proteger la identidad constituye una garantía para quien denuncie irregularidades, especialmente relevante al interior de los órganos que ejercen funciones públicas y que deben dar estricto cumplimiento al principio de probidad. Dicha garantía forma parte de una política de combate a la corrupción ordenada por la Ley N° 20.205 y, como tal, forma parte integrante del debido cumplimiento de las funciones de todos los órganos de la Administración del Estado, cuya protección justifica aplicar el principio de divisibilidad y prohibir la divulgación de la identidad del o los denunciantes (C15-10).

Las decisiones analizadas en este caso corresponden a solicitudes recibidas por la Subsecretaría de Carabineros (A91-09), Seremi de Salud de Tarapacá (C99-10 y C403-10), Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (C781-10), Dirección del Trabajo (A53-09), Corporación Nacional Forestal (C56-10), Fiscalía Nacional Económica (C518-09), Municipalidad de Providencia (C302-10 y C520-09) y Municipalidad de Recoleta (C744-10).

El Consejo señala que de acuerdo a sus estatutos, el Ciren es una corporación de derecho privado de duración ilimitada, respecto del cual concurren conjuntamente los tres elementos indicados, por lo que le es plenamente aplicable la Ley de Transparencia. Asimismo dispone que la información solicitada obra en poder del SAG, pero fue elaborada por el Ciren, quien señala ser titular de derechos de autor a su respecto, en virtud de lo cual se acoge el amparo sólo para efectos de efectuar la derivación de la solicitud a dicha entidad.

Gastos excesivos y no previstos en el presupuesto institucional

En decisión C867-10 se resuelve el amparo sobre la solicitud efectuada al Servicio de Impuestos Internos, en que se requiere la copia digital completa y actualizada de la base catastral de bienes raíces, elaborada por ese servicio, excluyendo los nombres y RUT de los propietarios, en formato compatible con Excel, de las comunas que indica, ordenado por columnas con rol de avalúo fiscal, dirección completa o nombre de la propiedad y comuna.

El servicio señaló en su respuesta que dicha información está a disposición del público permanentemente, y que podría acceder a ella en su sitio web, ingresando el rol de la respectiva propiedad, por lo que entiende por cumplida su obligación de informar en razón del artículo 15 de la Ley de Transparencia. Esto, sin perjuicio de que señaló poder entregar la información en un formato diferente, argumentando que entregar la información en los términos solicitados implica distraer a los funcionarios del cumplimiento de sus funciones habituales, acarreando gastos excesivos y no previstos en su presupuesto institucional.

El solicitante interpuso amparo a su derecho de acceso a la información. Para ello argumentó que aún cuando la información se encuentra a disposición del público, el hecho de tener que conocer el rol de las propiedades significa una traba al acceso, por lo que se infringiría el principio de facilitación.

El Consejo acogió el amparo y ordenó la entrega de la información, ya que estimó que aún cuando la información contenida en la base de datos se encuentra permanentemente a disposición del público, no es precisamente aquella información la que ha sido requerida, por lo que no sería suficiente con la remisión a la página web institucional.

En cuanto a los gastos adicionales que acarrearía la entrega de la información, el Consejo señaló que aún cuando no existe un ítem presupuestario para su entrega, se trata de un deber contemplado en la Ley de Transparencia y en el Estatuto Administrativo. Siendo así, resulta evidente que en la gestión de los recursos asignados se debe contemplar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

Asimismo, el Consejo acordó que no es posible determinar el carácter de gasto excesivo y no previsto en el presupuesto institucional, ya que el servicio no ha dictado el acto administrativo que fije los costos de la solicitud concreta. Este sería un requisito establecido en el numeral 6.2 de la Instrucción General N°6 sobre Gratuidad y Costos Directos de Reproducción. En consecuencia, no resulta un argumento suficiente para no entregar la información solicitada en los términos requeridos.