



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO
ESCUELA DE POSTGRADO
MAGISTER EN DERECHO CON Y SIN MENCIÓN

LA IMPORTANCIA DEMOCRÁTICA DEL EJERCICIO DEL DERECHO A LA
INFORMACIÓN DESDE EL EJEMPLO DE LA ADMINISTRACIÓN COMUNAL:

Impacto de la Ley 20.285 en las municipalidades

Tesis para optar al grado de Magíster en Derecho con mención en Derecho Público

CATALINA ANDREA LEÓN LETELIER
Profesor guía: L.L.M Álvaro Luciano Fuentealba Hernández

Santiago, Chile
2024

RESUMEN

Con la finalidad de contribuir en el esfuerzo por mejorar el tratamiento jurídico y práctico de la garantía, protección y promoción del derecho de acceso a la información pública del Estado en Chile, la transparencia de la función pública y la rendición de cuentas por parte de las autoridades, el presente trabajo se abocará a develar y exponer el grado de impacto democrático que tiene la regulación del acceso a la información pública a nivel municipal.

El tratamiento del acceso a la información pública es actualmente abordado por la ley N° 20.285 “sobre Acceso a la Información Pública”, vigente en Chile y aplicable a los Órganos de la Administración del Estado¹.

Teniendo en cuenta que las municipalidades han sido las corporaciones que han enfrentado más obstáculos y dificultades para dar cumplimiento a sus disposiciones²; a través de una revisión del desarrollo filosófico, doctrinario, jurídico y de los estudios actuales sobre niveles de acceso a la información municipal, junto a una investigación de fuente propia respecto a las solicitudes de acceso a la información en los municipios chilenos, en esta tesis se presentará la importancia del grado de transparencia de los órganos de la Administración del Estado, especialmente las municipalidades, como principio orientador de toda regulación jurídica del acceso a la información pública y como presupuesto de dos aspectos fundamentales de una democracia dinámica y permeable a los continuos cambios sociales: el efectivo ejercicio del derecho a la información pública y la obligación de rendición de cuentas por parte de la Administración.

¹ Salvo los Órganos de la Administración del Estado exceptuados, señalados en el artículo 2 de la Ley 20.285.

² Consejo para la Transparencia, Unidad de Estudios y Publicaciones de la Dirección de Estudios (2018): “El Derecho de acceso a la información pública como Derecho Llave para el acceso a otros derechos fundamentales. Experiencias levantadas a partir de reclamos ante el Consejo para la Transparencia” pp. 20.

TABLA DE CONTENIDO

CAPÍTULO I. TRANSPARENCIA EN LOS GOBIERNOS	7
1. INTRODUCCIÓN	7
1.1. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	7
1.2. METODOLOGÍA UTILIZADA	9
2. NOCIÓN DE TRANSPARENCIA	11
3. APARICIÓN, DESARROLLO Y EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE TRANSPARENCIA	12
3.1. EL SECRETO EN EL EJERCICIO DEL PODER.	12
3.2. NOCIONES. ORÍGENES Y EVOLUCIÓN Y DEL CONCEPTO DE TRANSPARENCIA:	16
a) Aspectos de transparencia en el Contitucionalismo	17
i. Ideas relacionadas con la transparencia en el constitucionalismo británico	18
ii. Ideas relacionadas con la transparencia en el constitucionalismo norteamericano.	19
iii. Ideas relacionadas con la transparencia en el constitucionalismo francés	19
iv. La idea de participación en la toma de decisiones, en el constitucionalismo latinoamericano.	20
i. Espacio para la la participación en el modelo republicano:	21
3.3. DESARROLLO EN EL LOS SIGLOS XX-XXI:	23
3.4. CONCEPTO ACTUAL	26
4. MARCO CONCEPTUAL Y PRECISIONES	28
4.1. LA INFORMACIÓN	29
4.2. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN	30
4.3. LA PUBLICIDAD	34
4.4. DEMOCRACIA.	35
4.5. GOBIERNO ABIERTO	36
4.6. LA RENDICIÓN DE CUENTAS	37
4.7. GOBERNANZA DEMOCRÁTICA:	38
5. LA TRANSPARENCIA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA.	39
5.1. FUNDAMENTO TEÓRICO.	40
5.2. FUNDAMENTO PRÁCTICO DE LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA:	43
5.3. TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO	46
a) Marco conceptual	46
b) Funciones o beneficios de la transparencia en la Administración del Estado:	48
i. Producción de más democracia y potenciadora de otros medios de democratización:	48
ii. Responsabilización de la administración pública:	49
iii. Eficiencia y eficacia en la gestión pública:	50
iv. Disminución o combate de la corrupción:	51
v. Confianza en el sector público:	52

CAPÍTULO II: MARCO REGIONAL, CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA REGULACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

53

1. LOS NUEVOS PARADIGMAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA	53
1.1. DE LA GESTIÓN PÚBLICA A LA “GERENCIA PÚBLICA”	53
1.2. LA GOBERNANZA DIGITAL Y LA TRANSPARENCIA	56
a) Sistemas de Decisiones Automatizadas en el sector público	56
b) Incidencia del principio de transparencia en la gobernanza digital	57
c) Riesgos o aspectos débiles	59
2. LEGISLACIÓN SOBRE LA TRANSPARENCIA Y EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.	60
2.1. LEGISLACIÓN COMO MEDIO PARA LA TRANSPARENCIA	60
2.2. PRINCIPIOS PARA LA REGULACIÓN LEGAL.	61
2.3. REGULACIÓN LEGAL DE LA TRANSPARENCIA Y COMO POLÍTICA PÚBLICA:	64
3. REGULACIÓN LEGAL DE LA TRANSPARENCIA EN CHILE	65
3.1. TRANSPARENCIA DEL ESTADO – TRANSPARENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO	67
3.2. SITUACIÓN ANTERIOR A LA PUBLICACIÓN DE LA LEY Nº 20.285.	68
a) Legislación/Regulación previa:	69
i. Ley Nº 19.653:	69
ii. Decreto Supremo Nº 26 de 2001:	70
iii. Ley Nº 19.880:	71
4. PRIMER ACERCAMIENTO A LA LEY Nº20.285, SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.	72
4.1. HALLAZGOS EN CUANTO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, PREVIOS A LA DICTACIÓN DE LA LEY Nº 20.285	72
4.2. ANTECEDENTES Y FACTORES DETERMINANTES EN LA DICTACIÓN DE LA NORMATIVA	74
a) Instrumentos internacionales de derechos humanos previos a la dictación de la ley	74
b) Escándalos de corrupción	74
c) Reforma Constitucional.	76
d) Impulsos de la sociedad civil	80
e) Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Caso Claude Reyes y otros <i>versus</i> Chile)	81
4.3. RESEÑA DE LA HISTORIA DE LA LEY 20.285	87

CAPÍTULO III. LEY Nº20.285 SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y SU IMPACTO EN LAS MUNICIPALIDADES.

94

1. APROXIMACIONES A LA LEY Nº 20.285 “LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA”	94
1.1. PROFUNDIDAD NORMATIVA DE LA LEY Nº 20.285	95
1.2. ALCANCE DE LA REGULACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LA LEY Nº 20.285	96
1.3. CONCORDANCIA LEGISLATIVA	97
2. ASPECTOS GENERALES DE LA REGULACIÓN CONTENIDA EN LA LEY Nº 20.285	97

2.1. ÁMBITO DE APLICACIÓN	97
2.2. ESTRUCTURA	98
a) Normas Generales y conceptos	99
b) Transparencia Activa: Título III de la ley.	99
c) Acceso a la Información	100
i. Principios informadores del acceso a la información en Chile (artículo 11º de la Ley):	101
ii. Procedimiento de solicitud de acceso a la información	104
iii. Amparo ante el Consejo para la Transparencia	106
iv. Causales de reserva o secreto:	107
d) Consejo para la Transparencia	112
i. Críticas	114
ii. Funciones	114
3. LEY Nº 20.185 RESPECTO DE LAS MUNICIPALIDADES	116
3.1. REALIDAD MUNICIPAL FRENTE A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY Nº 20.285.	117
3.2. RELEVANCIA DEL ESTUDIO EN EL ÁMBITO LOCAL. MUNICIPALIDADES.	118
3.3. PROPUESTAS EJECUTADAS DEL MODELO GESTIÓN EN TRANSPARENCIA MUNICIPAL	120
3.4. DESCUBRIMIENTOS DEL DIAGNÓSTICO EFECTUADO POR EL CENTRO DE ESTUDIOS DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA:	121
a) Problemáticas evidenciadas	121
b) Buenas prácticas detectadas	122
3.5. Dimensiones del Modelo de Gestión en Transparencia Municipal	122
a) Beneficios logrados y no logrados:	123
b) Efectos de la implementación del Modelo de Gestión en Transparencia Municipal cuanto a cumplimiento de la normativa:	124
3.6. DESAFÍOS PUESTA EN MARCHA LEY Nº 20.285, EN EL ÁMBITO MUNICIPAL, AL AÑO 2018	126
3.7. COVID 19	126
3.8. ÍNDICES INSTITUCIONALES DEL GOBIERNO ABIERTO MUNICIPAL	127
3.9. INFORME DE CUMPLIMIENTO PROCESO FISCALIZACIÓN MUNICIPAL AÑO 2021	131
4. ESTUDIO CUMPLIMIENTO SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN MUNICIPAL 2024 – MUNICIPALIDADES	344
4.1. ACLARACIONES PREVIAS	137
4.2. METODOLOGÍA	138
4.3. CRITERIOS ESTABLECIDOS	139
4.4. DATOS RECOPIADOS	140
a) Reflexiones acerca del cumplimiento total en estudio de Solicitudes de Acceso a la Información:	141
i. Rechazo de la solicitud	141
ii. Unidad de dedicación exclusiva a la transparencia municipal:	142
iii. Internalización de los datos para mejora de la gestión	142
b) Resultados por región (Norte a Sur)	143

c) Tabla comparativa resultados por región sobre cumplimiento Solicitudes de Acceso a la información informados por Consejo para la Transparencia *versus* estudio 2024 (fuente directa).

148

5. IMPACTO DEMOCRÁTICO DE LA LEY N° 20.285 EN LAS MUNICIPALIDADES.	150
5.1. TRANSPARENCIA Y DEMOCRACIA	150
5.2. GOBIERNO ABIERTO Y MUNICIPALIDADES. PARÁMETROS DE EVALUACIÓN.	152
a) Gestión Transparente	154
b) Implementación de gestión de proximidad.	154
c) Gestión participativa	154
5.3. INSUFICIENCIA DEL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA CONTENIDA EN LA LEY SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.	154
a) Diferencias en los resultados y apreciación de los datos	154
b) Cumplimiento y su efecto democrático.	156
5.4. ORGANIZACIÓN INTERNA MUNICIPAL Y EFECTOS EN SU INTERACCIÓN CON LA CIUDADANÍA	158
a) Transparencia y proximidad:	158
b) Gestión transparente:	160
c) Confianza ciudadana en las administraciones locales	161

CONCLUSIONES **164**

1. RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA	164
2. RESPECTO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	167
a. Deficiencias y aspectos débiles de la normativa respecto del derecho de acceso a la información:	169
3. RESPECTO A LA CONFIANZA INSTITUCIONAL	170

BIBLIOGRAFÍA **172**

ANEXO. CUMPLIMIENTO MUNICIPALIDADES POR REGIÓN **181**

CAPÍTULO I. TRANSPARENCIA EN LOS GOBIERNOS

1. Introducción

En la presente investigación se hará un recorrido con el desarrollo histórico político y filosófico del concepto de transparencia, estableciendo el marco conceptual sobre el cual será enfocada, respecto de lo que es la información, el acceso, el derecho de acceso a la información, gobierno abierto entre otros, perfilando lo que se entenderá por democracia.

Posteriormente se expondrá el desarrollo histórico y actual de la regulación del derecho de acceso a la información, nacional e internacional.

Luego de presentar un acercamiento y breve descripción de los aspectos característicos de la ley N° 20.285 “Sobre Acceso a la Información Pública”, se mostrarán algunos datos sobre cumplimiento formal de la legislación actual en transparencia municipal, con el objeto de evaluar no sólo su coincidencia con la realidad percibida desde los gobiernos locales sino que también las características y calidad de la información que se está logrando obtener a partir del cumplimiento de los requisitos y exigencias legales, con el objetivo de evaluar si se está promoviendo y ejerciendo efectivamente el derecho de acceso a la información pública, en cuanto este requiere una mayor profundidad analítica, considerando más allá que la publicidad de la información pública sino también de la existencia de un efectivo acceso a la información y el que esta sea una información oportuna, pertinente, verificable, íntegra y relevante, entre otras.³ Entre los datos que serán estudiados, se analizarán los datos obtenidos mediante una investigación de fuente propia, relativa a las Solicitudes de Acceso a la Información, efectuadas a los municipios chilenos.

Por otro último, analizar y reflexionar, a partir de los datos obtenidos, los potenciales efectos democráticos en la ciudadanía, tanto desde la perspectiva de los resultados entregados por los organismos municipales, como por la confianza que en estos tenga la ciudadanía; a partir de la implementación municipal de la normativa de transparencia, específicamente los procedimientos regulados en la ley N° 20.285 para garantizar el acceso a la información; considerando que los datos con los que se trabajará son primordialmente obtenidos a partir de fuentes institucionales y desde la percepción e información interna municipal disponible.

1.1. Justificación de la investigación

La presente tesis tiene su justificación en la observación de que a pesar de existir una prolífica cantidad de evaluaciones y análisis respecto de la implementación

³ Ver Capítulo I, Título 4, Subtítulo 4.1. “Marco conceptual”.

de la ley N° 20.285, estas se han enfocado principalmente en la verificación del cumplimiento de las exigencias legales de la normativa y el estudio de las causas y efectos de tal parámetro⁴, sin existir suficientes estudios o reflexión respecto de sus efectos prácticos en la gobernanza democrática a nivel municipal, en los más de 15 años de vigencia de la ley.

Se parte de la idea de que a pesar de que una buena política de transparencia es esencial para la mejora de la legitimidad y la confianza institucional, tampoco existe en Chile suficiente evidencia sobre la contribución de la transparencia en la confianza ciudadana en las municipalidades, específicamente en la evaluación ciudadana de su respuesta a solicitudes de información, ahora reguladas por la Ley de Transparencia chilena.⁵

Efectuar una reflexión como la precedentemente señalada, se hace posible especialmente en los últimos años de vigencia de la ley, atendido a que la mayoría de los estudios, en especial los efectuados por el Consejo para la Transparencia, han demostrado que existe un alto nivel de cumplimiento de la normativa a nivel nacional, lo que da un buen punto de partida para preguntarse por los efectos de esta eficacia, respecto de los objetivos teóricos de la regulación de la transparencia gubernamental, planteados por la literatura y que serán desarrollados en el presente capítulo.

Es ampliamente reconocida la importancia que tienen las municipalidades en la aplicación e implementación de la normativa relativa a la transparencia en Chile, debido a que en estas se presenta una de las mayores aproximaciones tanto físicas como administrativas, del Estado con la ciudadanía, por lo que se ha entendido que es en este particular ámbito de la Administración del Estado en donde se presentan mejores oportunidades para aplicación de estrategias de gobernanza abierta.⁶

El acceso a la información pública podría ser una herramienta para contrarrestar las percepciones negativas de los ciudadanos respecto de las prácticas locales consideradas fuera de los marcos legales, clientelares o de corrupción que mejorarían un componente de los juicios de evaluación de la confianza institucional al que se le ha denominado “benevolencia”⁷, que consiste en la

⁴ HERNÁNDEZ, JOSÉ: “La Forma y la Esencia”: Efectos de las Leyes de Transparencia, Acceso a la Información y Participación Ciudadana en la Gobernanza Democrática Local en Chile” en Revista de Gestión Pública Volúmen VII, Número 2 Julio-diciembre 2018 pp. 143 / CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA, Unidad de Fiscalización: “Informe de Fiscalización Proceso Municipal 2021” (Santiago, Chile; Consejo para la Transparencia, en https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/fiscalizacion_ta_dai/2022/06/Informe-FC-Municipal-2021_web.pdf, pp. 4

NAVARRETE YÁÑEZ, B., DEL CAMPO GARCÍA, E. La Confianza Institucional como un Determinante de la Evaluación Ciudadana del Acceso a la Información a Nivel Municipal en Chile en Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, 2022. Pp. 1-26. <https://revistas.uaautonoma.cl/index.php/riem/article/view/1855/1361>, pp. 4.

⁶ HERNÁNDEZ, JOSÉ: “Índice Institucional para el Gobierno Abierto Municipal. IIGAM CHILE 2020”. (Santiago: ICHAM, Universidad Autónoma de Chile- RIL editores) en <https://repositorio.uaautonoma.cl/bitstream/handle/20.500.12728/9548/105->, pp. 9.

⁷ NAVARRETE YÁÑEZ, B., DEL CAMPO GARCÍA, E. y otros: “La Confianza Institucional como un Determinante de la Evaluación Ciudadana del Acceso a la Información a Nivel Municipal en Chile” en Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, 2022. 1-26. <https://revistas.uaautonoma.cl/index.php/riem/article/view/1855/1361>, pp. 4.

creencia por parte de la ciudadanía de que la institución actuará hacia su bienestar, por la manera en cómo ve la orientación de las metas institucionales; considerándose que la transparencia contribuye a la generación de flujos de información que permiten comprobar por parte de los usuarios, tal orientación.

En un estudio efectuado en el año 2005, presentado en el año 2008 en un artículo denominado “Confianza en las Instituciones Políticas en Chile”⁸, se presenta a los municipios como una de las instituciones públicas en que se existe una alta correlación entre la confianza de los ciudadanos y la valoración de su eficacia y efectividad relacionada con su preparación y recursos. Sin embargo, en cuanto a la benevolencia, su correlación con la confianza de los ciudadanos, correpondía a una menor satisfacción de estos con la percepción de la priorización efectuada por los municipios hacia el bien común, situándose por debajo de instituciones como Carabineros, Presidente de la República, Policía de Investigaciones, Gobierno, Fuerzas Armadas y Ministerio Público, sólo superando a los Tribunales de Justicia, partidos políticos y Congreso.

Me parece interesante observar el efecto que las actuales regulaciones y reformas en materia de transparencia municipal, en específico la ley N° 20.285, han tenido respecto del ejercicio del derecho de acceso a la información por parte de la ciudadanía, y de si es posible evaluar la apertura que han logrado los gobiernos locales chilenos, contribuyendo a la escasa literatura y estudios empíricos sobre transparencia municipal o de gobiernos locales⁹, al menos desde un enfoque externo a la Administración, reconociendo que el estudio y diagnósticos en el caso chileno, ha sido en su mayoría monopolizado por el Consejo para la Transparencia.

1.2. Metodología utilizada

La forma de aproximación al objeto de estudio del presente trabajo de investigación, se efectuará principalmente a través de fuentes materiales de estudio del derecho. Es decir, que sin dejar de lado la apreciación formal de la ley y jurisprudencia relativa a la regulación del acceso a la información pública y el principio de transparencia; nos enfocaremos en el estudio de la realidad social del efecto de tal regulación en los municipios y sus potencialidades ciudadanas, junto a la apreciación y análisis de los mecanismos dispuestos para la implementación de la Ley 20.285 en la práctica municipal.

⁸ SEGOVIA, Carolina HAYE, Andrés. y otros (2008): “Confianza en Instituciones Políticas en Chile: Un modelo de los componentes centrales de juicios de confianza” en Revista de Ciencia Política 2008, 28. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32414669002>.

⁹ ALDERETE, María Verónica; CIUCCI, Franco y otros (2019): “Construcción de un Índice para Medir la Transparencia Municipal: Buenos Aires, Bahía Blanca y las Capitales de Provincia de Argentina” en Riem nº 20, año X, ISSN 0719 pp. 59 a 84 en <https://www.scielo.cl/pdf/riem/n20/0719-1790-riem-20-59.pdf> pp. 62

Con el propósito de establecer un panorama general del nacimiento y evolución del tratamiento legal del concepto de transparencia con relevancia en lo público, desde su aparición más explícita hasta nuestros días, evitando caer en anacronismos, y para entender los fundamentos del legislador al regular el acceso a la información, la necesidad de búsqueda jurídica y práctica de la transparencia de los Órganos de la Administración del Estado y cómo estas consideraciones justifican un avance mayor o constante hacia la transparencia, especialmente en el ámbito municipal, se utilizará el método histórico, entendido como aquel que utiliza la historia del derecho como disciplina científica¹⁰ a través de un estudio documental directo e indirecto de las instituciones o institutos relacionados con la publicidad de la información del Estado, como antecedentes del concepto de transparencia, junto a la idea de su aparición en los gobiernos locales o municipios y el socio jurídico, para establecer los efectos prácticos y potenciales de la regulación actual de la legislación aplicable a la transparencia municipal, en el entendido descrito precedentemente, aplicando la sociología del derecho, como “instrumento útil para evaluar los comportamientos humanos en la aplicación y vivencia de las reglas y valores jurídicos (...)”¹¹.

Finalmente se aplicará una metodología de análisis cuantitativo y cualitativo de la aplicación de los procedimientos regulados por la ley N° 20.285, especialmente el relacionado con las Solicitudes de Acceso a la Información, a través de estadísticas y datos obtenidos por instituciones que los han estudiado y a través de una investigación de fuente propia.

2. Noción de transparencia

Si bien todos tenemos una noción de lo que es la transparencia, es importante para efectos posteriores del presente trabajo, determinar el sentido que le otorgamos a los términos utilizados; especialmente el de transparencia. En esa dirección, se definirán diferentes categorías del concepto de transparencia.

La ley N° 20.285 otorga a este concepto el carácter de principio, señalando en su artículo 3° que el principio de transparencia consiste en ejercer la función pública “[...] de modo que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y decisiones que se adopten en ejercicio de ella”.

La transparencia como noción, en terminos generales, es entendida como característica de un grupo de personas, corporación o gobierno, que describe de manera metafórica, un conjunto de reglas o estándares de conducta, que les otorga la virtud de permitir el acceso a la información que estos manejan. Se le ha definido en términos prácticos como “[...] el nivel con el que una organización entrega información explícita sobre su trabajo, su proceso de toma de decisiones y sus procedimientos, eventos, actividades y rendimientos contables”¹².

La noción de transparencia como aquella virtud, ha sido utilizada con sorprendente anterioridad a las sociedades modernas, como veremos a continuación, y al ser un concepto dinámico, ha mutado su contenido, de época en época.

Normativamente, la transparencia ha sido entendida como uno de los presupuestos para el ejercicio del derecho de acceso a la información: “[...] una sociedad con un pleno derecho a la información no puede construirse sólo sobre la base de la transparencia del gobierno. [...] también es necesario pensar este derecho en términos de educación e ilustración de los ciudadanos, que son condiciones que permiten a estos a actuar como sujetos autónomos, informados y con sentido crítico, como verdaderos sujetos de una sociedad democrática”¹³.

¹² INSTITUTO CHILENO DE ESTUDIOS MUNICIPALES; Hernández, José (2018): “Transparencia en las Municipalidades. Una mirada a 10 años de la ley 20.285” (Santiago, Chile, ICHEM) en <https://repositorio.uautonoma.cl/handle/20.500.12728/3195>. pp. 1.

¹³ RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús (2004): “Estado y Transparencia: Un paseo por la filosofía política” en Cuadernos de Transparencia, vol 4. (México, IFAI) pp. 9.

3. Aparición, desarrollo y evolución del concepto de transparencia

3.1. El secreto en el ejercicio del poder.

La idea de transparencia del ejercicio del poder público, así como el ideal de sistema político en que esta puede desarrollarse, la democracia, proviene de una concepción individualista de la sociedad, en que esta es el producto de la voluntad los individuos.¹⁴ Por el contrario, desde la Antigüedad hasta la Edad Media, la concepción de la sociedad, era orgánica o colectivista¹⁵, en el sentido de que el hincapé estaba puesto en algún ente colectivo o grupo, como por ejemplo, el Estado. Es decir, la importancia del individuo no se daba por su facultad para tomar decisiones o su libertad, sino por ser parte de un grupo o un todo; parte de un organismo, o al servicio de este.

Para el filósofo griego Platón por ejemplo, el individuo debía estar subordinado a los intereses del todo, equiparando el individualismo con el egoísmo, ya que la finalidad del individuo consistía en mantener la estabilidad del Estado.¹⁶ Defendía una “sociedad cerrada” fundamentada en la necesidad de que sólo los gobernantes tuvieran acceso a la información, entendiendo que la verdad sólo estaba en el Estado¹⁷, que en su versión perfecta, era según “La República” un reinado de los hombres más sabios y más parecidos a los dioses.¹⁸

Karl Popper, desprecia aquella “sociedad cerrada” y critica a las filosofías sociales que “[...]predican la impotencia de la razón en la vida social y que, por su antirracionalismo, propugnan la siguiente actitud: <Hay que seguir al Líder Supremo, al Gran Hombre de Estado, o bien, hay que convertirse en líder>; actitud ésta que significa, para la mayoría de la gente, el sometimiento pasivo a las fuerzas personales o anónimas que gobiernan la sociedad”¹⁹.

En su obra “La Sociedad Abierta y sus Enemigos”²⁰, Popper expone su enemistad con la idea presentada por Platón, que defendía el gobierno del rey filósofo, en el que no existía participación y acceso a la información política por parte de quienes no contaban con los atributos o capacidades intelectuales para entender

¹⁴ BOBBIO, Norberto edición de BOVERO, Michelangelo: “Teoría general de la política” (España, Editorial Trotta S.A., 2023. pp. 25-26.

¹⁵ POPPER, Karl: “La Sociedad Abierta y sus Enemigos” Editor Digital: Titivillus en: <https://proletarios.org/books/Popper-La-sociedad-abierta-y-sus-enemigos.pdf> (1945) pp. 445.

¹⁶ Ídem. pp. 92-93.

¹⁷ SOLAZZI, MASSIMILIANO. La Relación Secreto – Poder: Un Largo Camino del Secretismo del Poder Político hacia el Reconocimiento del Derecho de Acceso a la Información en Revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma de México. N° 42, septiembre-diciembre 2022, disponible en: <https://revistas.unam.mx/index.php/encrucijada/article/view/82872>. pp 5-6.

¹⁸ POPPER, KARL. La Sociedad Abierta y sus Enemigos. Editor Digital: Titivillus, 1945. En: <https://proletarios.org/books/Popper-La-sociedad-abierta-y-sus-enemigos.pdf> pp. 445.

¹⁹ Ídem.

²⁰ Ídem. pp. 42.

o reflexionar sobre las decisiones que tal información les permitía efectuar a la clase gobernante.²¹ Este asumía que la verdad estaba reservada sólo para una minoría privilegiada, poseedores legítimos de la sabiduría política, que ejercían legítimamente el poder, debido a su superioridad intelectual. La teoría política de Platón respecto a la información que ostentaban los gobernantes, se basaba en una concepción del saber, que requería de un aprendizaje de sólo aquellos que alcanzaban a apreciar la realidad, de la verdad, y que lograban acercarse a ella gracias a la capacidad de su intelecto para desentrañarla.²² Por el contrario, Popper defendía una “sociedad abierta”, que pone en libertad las facultades críticas del hombre, en que los individuos deben adoptar sus decisiones personales. “Las decisiones personales pueden llevar a la alteración de los tabúes e incluso de las leyes políticas [...] La gran diferencia reside en la posibilidad de reflexión racional acerca de esos asuntos”²³.

En resumen, la transparencia de los actos de aquellos que ejercen el poder en ese entonces, no era necesaria ni buscada, ya que no existía un sistema político que requiriera de la participación de alguien más que los reyes o sabios, para gobernar.

Para Platón, lo que los que detentan el poder conocen no es de dominio popular, sino conocimiento especializado, “[...] lo suyo es la ciencia; mientras que el pueblo restante, en su carencia de excelencia, sólo puede sostener opiniones (*doxa*) carentes de elaboración y resultado de sus apreciaciones superficiales.”²⁴. Aristóteles llamaba *sophismata*, a aquellas piezas del conocimiento que marcaba la diferencia entre gobernantes y gobernados, que determinaban el uso del poder, de acuerdo a los intereses particulares de los primeros. Los *arcana imperii* eran considerados como la información toda, no sólo respecto del quehacer político, sino que como una información privilegiada, que proveía de poder a quien la administraba. Estas verdades fueron denominadas posteriormente con diversos nombres, hasta la época moderna en que se le conocen como “los secretos de Estado”.²⁵

En la doctrina política de la Edad Media, se justificaba que las grandes decisiones políticas fueran tomadas en secreto, los “*arcana imperii*” o secretos de Estado; un concepto que se relaciona con un modelo de información cerrada, “[...]que

²¹ Ídem. pp. 445.

²² RODRÍGUEZ ZEPEDA, JESUS “Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política. En Cuadernos de Transparencia, vol 4. México, IFAI, 2004. pp. 12.

²³ POPPER, KARL (1945): “La Sociedad Abierta y sus Enemigos” Editor Digital: Titivillus en: <https://proletarios.org/books/Popper-La-sociedad-abierta-y-sus-enemigos.pdf> pp. 157.

²⁴ RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús (2004): “Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política” en Cuadernos de Transparencia, vol 4. (México, IFAI) pp. 12.

²⁵ Ídem.

tiene que ver con los secretos de la política, pero también con las verdades y conocimientos limitados a los hombres del poder”²⁶.

En esta época, es cuando los secretos de estado se relacionan con los secretos de la iglesia, “[...]donde imperaba el misterio y una secrecía acentuada, o bien, las verdades o razones de la sacralidad y de los ministros religiosos, es decir, los secretos se refieren al Estado, pero también a la iglesia y/o poder eclesiástico”, en este orden de las cosas, es como los sistemas con el que contaban los gobernantes, en sus respectivas versiones, para el ejercicio del poder, se caracterizaban casi absolutamente por la exclusión del conocimiento para los gobernados y la inexistencia de debate público. Norberto Bobbio, en su “Teoría General de la República”, señala que el recurso al secreto fue considerado durante siglos, la esencia del arte de gobernar²⁷.

En en el mundo occidental, especialmente durante los siglos XI al XV, el secreto o la información reservada a los gobernantes, era de carácter político, pero principalmente en este caso, no provenía de la capacidad intelectual para alcanzarla, sino que provenía de “Dios”, que entregaba al pontífice el poder temporal y el espiritual, y a través del mandato de éste a los reyes, se entregaba el poder temporal. Tal era la doctrina del derecho divino de los reyes. En el caso de la sociedad medieval, y de acuerdo con lo que interpretaba la jerarquía religiosa, la estructura de los grupos sociales es determinado según el designio divino desde el momento del nacimiento. “[...]el pensamiento medieval no admite acceso de los hombres comunes y corrientes a las verdades reveladas de la fe y el poder terrenal”.²⁸

De acuerdo con el concepto de Estado utilizado por Nicolás Maquiavelo, como un poder y soberanía ejercido respecto de un territorio determinado, este es considerado además, como un ente con intereses propios, un sujeto autónomo, que puede entrar en contradicción con la moralidad de la época, en función de sus intereses u objetivos. En concordancia con lo que propone Maquiavelo, el poder político, en su acción tendiente a mantener el poder, tiene su propia lógica, sin reprochársele el acudir al ocultamiento o la mentira para lograrlo.²⁹

²⁶ SOLAZZI, Massimiliano (2022): La Relación Secreto – Poder: Un Largo Camino del Secretismo del Poder Político hacia el Reconocimiento del Derecho de Acceso a la Información en Revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma de México. N° 42, septiembre-diciembre 2022, disponible en: <https://revistas.unam.mx/index.php/encrucijada/article/view/82872>. pp 7.

²⁷ CASTILLO, Leonardo (2009): “Ley de Transparencia: Verdades y Desafíos. Una mirada crítica a la ley N° 20.285 sobre Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado”. en Serie de Documentos Electrónicos- Programa Gerencia Social y Políticas Públicas. FLACSO Chile pp 1.

²⁸ RODRÍGUEZ ZEPEDA, JESUS. Estado y Transparencia: Un paseo por la filosofía política. En Cuadernos de Transparencia, vol 4. México, IFAI, 2004. pp. 16.

²⁹ SOLAZZI, MASSIMILIANO. La Relación Secreto – Poder: Un Largo Camino del Secretismo del Poder Político hacia el Reconocimiento del Derecho de Acceso a la Información en Revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma de México. N° 42, septiembre-diciembre 2022, disponible en: <https://revistas.unam.mx/index.php/encrucijada/article/view/82872>. pp 7.

Maquiavelo tiene como supuesto el que la supervivencia de dicho Estado representa un valor superior a otros derechos colectivos “[...]el Estado es un dominio establecido sobre los pueblos, y razón de estado es el conocimiento de los medios aptos para fundar, conservar y ampliar tal dominio”.³⁰

Respecto del Absolutismo, se han presentado por los pensadores de las épocas posteriores a éste, diversas justificaciones de la fuente del poder del Estado. Para algunos, este poder provenía de la divinidad y para otros, como Thomas Hobbes, el Estado es la creación artificial de los hombres, a quien han entregado el poder soberano para lograr la conservación de sí mismos y el logro de una vida más armónica. En este modelo político, los subordinados lo son porque voluntariamente, confirieron todo su poder y fortaleza a un hombre o asamblea de hombres, sometiendo su voluntad y su juicio, al juicio de “el soberano”³¹. Al instituirse un Estado, según el autor, se generan derechos y facultades del soberano, necesarios para la consecución del objetivo de ser los súbditos protegidos, entre los cuales se deriva que el Estado acapare toda la información. En tal sentido: “[...]Es inherente a la soberanía el ser juez acerca de qué opiniones y doctrinas son adversas y cuales conducen a la paz; y por consiguiente, en qué ocasiones, hasta qué punto y respecto de qué puede confiarse en los hombres [...] porque los actos de los hombres proceden de sus opiniones, y en el buen gobierno de las opiniones consiste el buen gobierno de los actos humanos respecto a su paz y concordia. Y aunque en materia de doctrinas nada debe tenerse en cuenta sino la verdad, nada se opone a la regulación de la misma por vía de la paz”³².

De acuerdo con la teoría de la razón de Estado, en virtud de que a este sí le era permitido hacer lo que era ilícito para el gobernado, debe mantener sus acciones en secreto.

El modelo de tratamiento de la información política recién descrito, a pesar de las diferencias con sus sucesores, ha logrado mantenerse en muchos gobiernos, especialmente en el concepto de Estados totalitarios desenvueltos en el siglo XX, donde se replica el fundamento de la razón de Estado, la negación de los derechos liberales y el rechazo sistemático al pluralismo ideológico, las críticas y cualquier manifestación de oposición.

La aceptación de una idea diferente a este secretismo de Estado, sólo se da una vez puesto en crisis el modelo absolutista, surgiendo una nueva forma de entenderlo, en que la razón o el entendimiento del ser humano como ente

³⁰Ídem.

³¹ HOBBS, Thomas : “Leviatán: O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil” (Buenos Aires, Ediciones Libertador, 2013.) pp. 124.

³²Ídem.

individual y autónomo empezó a cobrar cierta prioridad, dentro de las nuevas teorías liberales. “Debemos a la tradición liberal (...) el reclamo político más prolongado para eliminar la opacidad del poder político.”³³

Actualmente, cuando se revisan textos acerca del principio de transparencia, es común encontrarse con los términos de “cultura del secreto”, “secretivismo”, “opacidad de la información”, etc., como algo que caracterizaba a los gobiernos de antaño, en oposición a la cultura de la transparencia que se ha desarrollado principalmente en los últimos dos siglos. Sin embargo, importante es referirse a que aquel secretismo del poder, se encuentra arraigado culturalmente hasta nuestros días, empapando todas las esferas del poder, desde los más altos niveles, hasta los auxiliares en la prestación de servicios públicos. “[...] muchas veces la falta de transparencia o secretividad es parte de la idiosincrasia o cultura de una sociedad, la cual está enraizada en la mentalidad y modo operativo de los gobiernos”.³⁴

3.2. Nociones. Orígenes y evolución y del concepto de transparencia:

Previo a efectuar un recorrido histórico del desarrollo de la noción de transparencia, es importante destacar que el derecho del ciudadano a la información pública es una invención históricamente tardía. Aparece con la idea liberal del Estado mandatario, es decir, del Estado que carece por definición de intereses propios y que sólo responde a los intereses de quienes lo erigen y legitiman: los individuos. Por ello no existe una demanda por publicidad de la acción gubernamental en la Antigüedad, en el Medioevo o en la época del Absolutismo.

Se ha señalado que los orígenes históricos del término que hoy es conocido como transparencia, fue “[...] la necesidad de contar con gobiernos de leyes y no de hombres en la antigua Grecia y China”³⁵.

Para algunos, la democracia griega fue un modelo para nuestras democracias modernas. “[...] el pueblo se reunía en el ágora y tomaba libremente, a la luz del sol, sus propias decisiones, tras haber escuchado a los oradores, que ilustraban los diferentes puntos de vista”.³⁶ Se describe que en la sociedad de la antigua Grecia, considerada como el origen de nuestra cultura, la vida social se

³³ RODRÍGUEZ, JESÚS. Estado y Transparencia: Un paseo por la filosofía política. En Cuadernos de Transparencia, vol 4. México, IFAI, 2004. pp. 8.

³⁴ DE LEÓN, C. Hacia un Concepto de Transparencia: Orígenes e Importancia” disponible en <https://studylib.es/doc/4640318/%E2%80%99Chacia-un-concepto-de-transparencia--or%C3%ADgenes-e-importancia%E2%80%99D>, 2008. pp. 3.

³⁵Idem. pp 2.

³⁶ BOBBIO, Norberto (1985): “El futuro de la democracia” (España, Plaza y Janes Editores S.A.) pp.35.

desarrollaba en la polis, discutiéndose los problemas en el ágora con la participación de aquellos que eran hombres y libres (con exclusión de mujeres, esclavos etc). Existían también instituciones participativas como las asambleas políticas, juicios, reuniones públicas de toda índole, concursos públicos, que en general alcanzaba al 30% de sus habitantes, considerándose secreto, todo lo relativo a los ámbitos religioso y de la medicina.

El período denominado por los historiadores como Ilustración, comprendido entre los siglos XVII y XVIII, se ha considerado como la cuna de una de las premisas de la idea moral de la transparencia, al posicionar a la razón del ser humano, como el instrumento a través del cual se puede acceder al conocimiento, y por tanto, la verdad.

Se ha documentado que uno de los primeros acercamientos relacionados a la transparencia, consistió en la instauración de reuniones individuales entre ciudadanos y funcionarios públicos “cara a cara”, en algunas comunidades de Nueva Inglaterra, por el siglo XVIII.³⁷

a) Aspectos de transparencia en el Constitucionalismo

Podría decirse que todas las expresiones del constitucionalismo contemporáneo se corresponden al modelo republicano, en el sentido que la legitimidad del poder tiene como base la soberanía popular. Actualmente se considera que la publicidad de los actos del gobierno es uno de los caracteres de los sistemas republicanos (entre otros como el imperio de la ley, la separación y control entre poderes, la responsabilidad funcionaria, el gobierno abierto, etc.).³⁸

No siempre fue así. Diversos sistemas constitucionales se presentaron en los distintos Estados y los mismo dentro de la historia de cada uno de ellos. Ciertos aspectos o entendimientos de las relaciones de poder, de las formas en que un Estado se organizaría ante los conflictos relevantes internos o externos han presentado una buena relación con la idea de la transparencia de los gobiernos, pero más bien de manera excepcional, lo que se verá reflejado especialmente en el caso del constitucionalismo latinoamericano, en los siguientes apartados. Durante el desarrollo de las primeras constituciones, ciertas ideas vinculaban más a las constituciones, en una comprensión abstracta, con aspectos liberales o conservadores, o republicanos, presentándose infinidad de versiones mixtas en el proceso.³⁹ A continuación, se verá cómo en estos sistema se ven atisbos de

³⁷ PERRAMON, Jordi (2013): “La Transparencia: Concepto, evolución y retos actuales”, en Revista de Contabilidad y Dirección vol. 16, año 2013, pp. 12.

³⁸ CÁNEPA, EZEQUIEL; MONTBRUN ALBERTO. El Devenir del constitucionalismo y Estado de Derecho. Institucionalización Política. Constitucionalismo. Nociones Básicas. Notas Tipificantes del Estado de Derecho. El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano [texto electrónico] <https://www.albertomontbrun.com.ar/archivos/unidad_6_nueva.pdf> [consulta: 24 de junio 2024] pp. 19-24.

³⁹ GARGARELLA, ROBERTO. La Sala de Máquinas de la Constitución. Dos Siglos de Constitucionalismo en América Latina (1810 – 2010). Segunda Reimpresión. Buenos Aires, Katz Editores, 2016. pp. 13-15.

ideales que podrían conversar con la transparencia de los gobiernos o del acceso ciudadano a su información.

i. Ideas relacionadas con la transparencia en el constitucionalismo británico

Se considera que la expresión inglesa (o británica) del constitucionalismo ha servido de modelo político y ejemplo constitucional para Europa y Estados Unidos.⁴⁰ El derecho constitucional cobra fuerza a partir de las revoluciones liberales en Gran Bretaña de finales del siglo XVII y finales del siglo XVIII en Estados Unidos.⁴¹

El constitucionalismo inglés se considera un proceso histórico extenso que comprende su desarrollo entre 1215 con la Carta Magna hasta la Revolución de 1689 y del cual surgen paulatinamente instrumentos jurídicos que limitan el poder monárquico, reflejando luchas políticas por las libertades individuales. La “*Petition of Right*” de 1628 estableció garantías para los súbditos del reino, consideradas invulnerables, impuesta por el Parlamento que plasma las obligaciones y deberes respectivos de este y el Rey.⁴²

En Inglaterra, los reportes parlamentarios en 1774 y la publicación del primer presupuesto en Francia, en el año 1780, muestran como ya en tales años, se expresaba el concepto de la publicidad de ciertos actos, principalmente en países con gran influencia del liberalismo, tradición política del respeto a los derechos individuales y la concepción del Estado a su servicio, sin motivaciones propias ni justificación para el secreto.⁴³ La mayoría de las primeras luchas relacionadas con la transparencia en el mundo, surgieron a partir de la competencia entre los parlamentarios y el poder ejecutivo, que luchaba por mantener las actas de sus anteriores administraciones en secreto.⁴⁴

A juicio de algunos autores, en el siglo XVIII, Jeremy Bentham fue el primero en conectar el principio de publicidad con el concepto de transparencia. En “*Essay o Political Tactics*”, Bentham señala cuatro beneficios que la publicidad le otorga al gobierno:⁴⁵

1. Contiene a los funcionarios públicos dentro de su obligación.
2. Favorece la confianza de la ciudadanía y fortalece su consentimiento en las decisiones y acciones del gobierno.

⁴⁰ JIMÉNEZ, RAFAEL. El Constitucionalismo. Procesos de Formación y Fundamentos del Derecho Constitucional. 3ª ed. Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., 2005. pp. 28.

⁴¹ Ídem. pp. 19.

⁴² CÁNEPA, EZEQUIEL; MONTBRUN ALBERTO. El Devenir del constitucionalismo y Estado de Derecho. Institucionalización Política. Constitucionalismo. Nociones Básicas. Notas Tipificantes del Estado de Derecho. El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano [texto electrónico] <https://www.albertomontbrun.com.ar/archivos/unidad_6_nueva.pdf> [consulta: 24 de junio 2024].

⁴³ RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús: “Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política” en Cuadernos de Transparencia, vol 4. (México, IFAI 2004) pp. 28.

⁴⁴ BLANTON, Thomas: “The World’s Right to Know.” En Foreign Policy, no. 131, 2002, pp. 50–58. JSTOR, <https://doi.org/10.2307/3183417> pp. 51.

⁴⁵ GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo: “Para entender la transparencia” (México D.F., Nostra Ediciones S.A., 2008) pp. 18.

3. Proporciona a los electores la facultad de obrar con conocimiento de causa.
4. Proporciona al gobierno la facultad de aprovecharse de las luces del público. Explicando que se posibilita un *feedback* de opiniones y recomendaciones.

Lo que defendía Bentham, señalando las virtudes de la publicidad, es conocido como la “transparencia radical”, escribiendo: “Mientras más estrictamente seamos vigilados, mejor nos comportamos”.⁴⁶ Provee también Bentham de argumentos que posibilitarían las excepciones al principio de publicidad. “Mientras más estrictamente seamos vigilados, mejor nos comportamos”⁴⁷.

ii. Ideas relacionadas con la transparencia en el constitucionalismo norteamericano.

El constitucionalismo norteamericano nace con la conformación de los Estados Unidos, a partir de la revolución independista que en el año 1776 concreta la “Declaración de Derechos de Virginia”, señalada como la primera declaración de derechos humanos, que tiene como base a la “*Petition of Right*” de 1628.

La Constitución de Estados Unidos, adoptada en 1787, en sus orígenes no contenía derechos ni obligaciones para los habitantes, por estimarse inconveniente por razones ideológicas. Sin embargo, se agregan 10 enmiendas que protegen a estos del Estado y los poderes de la Federación. En estas primeras enmiendas fue consagrada la libertad de expresión.

iii. Ideas relacionadas con la transparencia en el constitucionalismo francés

El Constitucionalismo francés fue un proceso más acotado temporalmente. En la Asamblea de 1789 convocada por Luis XVI, los representantes del pueblo o “Tercer Estado” se declaró como único integrante y que como primera medida adoptó la “Declaración de los derechos del Hombre y el Ciudadano”.⁴⁸ Esta declaración es considerado precedente de la idea de transparencia, que estipula en su capítulo 15, “La sociedad tiene derecho a pedir a todos sus agentes, cuentas de su administración”.⁴⁹ En Francia se sancionó la primera Constitución en 1791 y le siguieron varias en los siguientes años, en 1794 se estableció el

⁴⁶ <https://medium.com/astec/la-casa-de-cristal-existe-un-derecho-a-la-privacidad-f5e3401a587e>.

⁴⁷ <https://medium.com/astec/la-casa-de-cristal-existe-un-derecho-a-la-privacidad-f5e3401a587e>.

⁴⁸ CÁNEPA, EZEQUIEL; MONTBRUN ALBERTO. El Devenir del constitucionalismo y Estado de Derecho. Institucionalización Política. Constitucionalismo. Nociones Básicas. Notas Tipificantes del Estado de Derecho. El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano [texto electrónico] <https://www.albertomontbrun.com.ar/archivos/unidad_6_nueva.pdf> [consulta: 24 de junio 2024]. pp. 1-7.

⁴⁹ BLANCO, Isabel (2014): “Transparencia y Gestión Pública” en Sociedad. Estado y Territorio Vol 3 N°2 Julio – Diciembre 2014. pp 34.

acceso a la información pública como un derecho cívico, inmediatamente posterior, en 1795, la Declaración de Derechos del Hombre de los Países Bajos, estableció “el derecho a requerir a todo funcionario público una explicación y justificación de sus actos”⁵⁰

iv. La idea de participación en la toma de decisiones, en el constitucionalismo latinoamericano.

El modelo crucial para la reorganización jurídica de las sociedades latinoamericanas fue el del constitucionalismo norteamericano, en que se confirmaba la idea de que las constituciones no podían desentenderse de las características particulares del contexto dentro del cual nacía, que fue identificado por James Mádison, en el texto “El Federalista”, como el conflicto generado por la diversas facciones que socavaban las bases de la organización común de los diversos estados federales, orientadas a actuar de modos contrarios al interés del conjunto o los derechos de los particulares⁵¹

Respecto del constitucionalismo Latinoamericano se señala que muchas de las constituciones de la región, en su período fundacional, surgieron a partir de la identificación de ciertos problemas sociales, políticos y económicos básicos (independencia política, crisis económicas, desorden político, injusticia social) y la convicción de que era posible y conveniente disponer de energías constitucionales para hacerles frente.⁵²

Las distintas respuestas constitucionales, atendida la diversidad de proyectos en América Latina, que se fueron dando frente a los problemas identificados, se organizaron frente a dos ideales principales: el ideal de la autonomía individual y el ideal del autogobierno colectivo. Entre estas respuestas constitucionales podemos identificar la “conservadora”, defensora de una visión restrictiva frente a ambos ideales, en tanto daba una particular concepción del bien (normalmente una religión particular) y restricción del papel de la voluntad mayoritaria en el control de la vida política de la comunidad, la cual fue la visión del constitucionalismo más arraigada en América Latina, respaldando las Constituciones más duraderas. En términos abstractos, el modelo conservador se relacionaba con el elitismo político, asociado a estas dos ideas fundamentales: La existencia de ciertas verdades que deben guiar la vida política y el reclamo

⁵⁰ CASTILLO CÁRDENAS, Leonardo y otros (2022): en Acceso a la información pública y transparencia (Santiago, DER Ediciones Limitada). Pp5.

⁵¹ GARGARELLA, ROBERTO. La Sala de Máquinas de la Constitución. Dos Siglos de Constitucionalismo en América Latina (1810 – 2010). Segunda Reimpresión. Buenos Aires, Katz Editores, 2016. pp. 14.

⁵² GARGARELLA, ROBERTO. La Sala de Máquinas de la Constitución. Dos Siglos de Constitucionalismo en América Latina (1810 – 2010). Segunda Reimpresión. Buenos Aires, Katz Editores, 2016. pp. 14.

epistemológico de la existencia de una capacidad o falta de esta, para conocer aquellas verdades.⁵³

No se ve un espacio para la intromisión de principios de transparencia en este modelo.

Otra respuesta, la posición “republicana”, se compromete con el ideal del autogobierno, considerando la autonomía individual como un ideal desplazable en nombre del bienestar general o las exigencias propias de una política mayoritaria; y también encontramos la posición “liberal”, que invertía el orden de prioridad del ideal precedente, concibiendo el orden constitucional de acuerdo al respeto de las libres elecciones individuales, dispuesta a fijar restricciones severas frente al mayoritarismo político, visto como amenaza a la autonomía individual.⁵⁴ El modelo liberal, a pesar de darle una gran relevancia a los derechos individuales, los entendía como barreras constitucionales infranqueables para que los individuos vivan sus vidas del modo que ellos elijan. Es decir, la autonomía individual. Por lo que consideraban un peligro la ideas republicanas de desplazar la voluntad individual en los casos de colisión con el interés general, prefiriendo en cambio que el Estado abdicara de sus pretensiones regulatorias para permitir una organización de la sociedad que surgiera espontáneamente.⁵⁵

i. Espacio para la participación en el modelo republicano:

Reconociéndose la complejidad histórica de la región, el modelo republicano, si bien muy apegado al momento independista, tendió a resurgir frente a sucesivos reagrupamientos del pensamiento conservador. Lo cual ocurre notablemente en el siglo XIX, acompañando las revoluciones democráticas de 1848 en Europa. La faceta más crítica de la postura republicana es el mayoritarismo político; es decir el derecho de las mayorías a autogobernarse, darse sus propias reglas sobre como vivir la vida en común.⁵⁶

Sobre este ideal descansaban alguna ideas que podrían conversar con la transparencia del Estado.

En tal sentido, se señala que abogaba por romper una toma de decisiones excluyente, verticalista, concentrada en unas pocas manos⁵⁷. Otra postura republicana, teniendo en cuenta sus variadas expresiones, es la del “populismo moral” que proponía regular la vida política y social a partir de la regla mayoritaria. Idea interesante del núcleo republicano es el de las “virtudes cívicas” que consiste

⁵³ GARGARELLA, ROBERTO. La Sala de Máquinas de la Constitución. Dos Siglos de Constitucionalismo en América Latina (1810 – 2010). Segunda Reimpresión. Buenos Aires, Katz Editores, 2016. pp. 21-22, 31-32.

⁵⁴ Ídem. pp. 21 – 22.

⁵⁵ Ídem. pp. 38-39.

⁵⁶ GARGARELLA, ROBERTO. La Sala de Máquinas de la Constitución. Dos Siglos de Constitucionalismo en América Latina (1810 – 2010). Segunda Reimpresión. Buenos Aires, Katz Editores, 2016. pp. 24-25.

⁵⁷ Ídem. pp. 26.

en que el Estado republicano necesita de una ciudadanía caracterizada por ciertos rasgos de carácter y cualidades morales que permitirían el sostenimiento de una nación libre, descritas como una ciudadanía políticamente involucrada o interesada, identificada con la vida de los demás, apegada al destino de su comunidad defendiendo como posible un Estado activista, dispuesto a instar a sus miembros a un compromiso más intenso con la vida en común.⁵⁸

Nuevamente, ideales temidos por los partidos dominantes durante el período constituyente del siglo XIX, pero ampliamente integradas como deseables en los Estados latinoamericanos del presente.

Estas ideas no lograron durante el siglo XIX, traducirse en proyectos constitucionales sólidos, considerándose igualmente la influencia que tuvo en el desarrollo constitucional de la región, contra la cual tendieron a reaccionar los modelos constitucionales rivales.⁵⁹

Con relación a los derechos políticos el ideal republicano tenía una concepción extensiva de aquellos, en momentos en que el derecho al sufragio era objeto de enfoques restrictivos privándose de este a la mayor parte de la ciudadanía.

Será sólo hasta la aparición del Estado democrático liberal en el siglo XIX, que conjuga los derechos individuales de corte liberal con el principio de soberanía popular que hace de cada persona un voto, que el derecho a la información empieza a formar parte de las democracias constitucionales. Muchas democracias avanzadas iniciaron la regulación de este derecho ciudadano al acceso a la información, sin embargo los avances hacia una cultura más transparente han sido el resultado de un proceso histórico, dentro del cual fueron surgiendo progresivamente, con avances y retroceso, demandas ciudadanas por una mayor transparencia y rendición de cuentas, que fueron enfrentándose a una cultura de la opacidad y secretismo.⁶⁰

En el constitucionalismo latinoamericano de la llamada sexta ola⁶¹, existe una tríada de valores que explican el que las constituciones y las reformas constitucionales de la década de los 90 y los 2000, hayan enfatizado las necesidades de transparencia, acceso a la información, y accountability. Dicha tríada de valores, de acuerdo a la tradición constitucional latinoamericana, que es anterior a la europea, se refiere a los derechos liberales del siglo XIX, el estado

⁵⁸ Ídem. pp. 27-29.

⁵⁹ GARGARELLA, ROBERTO. La Sala de Máquinas de la Constitución. Dos Siglos de Constitucionalismo en América Latina (1810 – 2010). Segunda Reimpresión. Buenos Aires, Katz Editores, 2016. pp. 24

⁶⁰ ALDERETE, MARÍA VERÓNICA; CIUCCI, FRANCO y otros. Construcción de un Índice para Medir la Transparencia Municipal: Buenos Aires, Bahía Blanca y las Capitales de Provincia de Argentina. En *Riem* n° 20, año X, ISSN 0719, 2019. pp. 59 a 84 disponible en <https://www.scielo.cl/pdf/riem/n20/0719-1790-riem-20-59.pdf>. pp. 61.

⁶¹ MARQUARDT, BERND. La Sexta Ola o Era del Estado Constitucional Democrático, Social y Ambiental – ECDA- en Iberoamerica: Reconstitucionalización y Pluralismo Tridimensional en *Revista Derechos en Acción* ISSN 2525 – 1978/ e – ISSN 2525 1685, Año 5 N° 14 Verano 2019. pp. 79-196.

social de derecho del siglo XX y finalmente, el constitucionalismo ecológico, lo que Marquardt denomina Estado constitucional Democrático, social y ambiental".

3.3. Desarrollo en el los siglos XX-XXI:

Se considera que la primera regulación en favor de la transparencia es el "Acta de Libertad de Prensa" "*Freedom of Press and the Right of Acces to Public Records Act*" o "*Tryckfrihetsförordningen*", aprobada en Suecia, en el año 1766. Se trataba de una legislación para la libertad de prensa y derecho de acceso a las actas públicas; que consistía en el derecho a pedir información al gobierno y a recibirla a un coste mínimo, desprendida de una nueva tradición escandinava de libertad de información y expresión.⁶²

Sin embargo, pasaron dos siglos para que se sancionaran leyes similares a la sueca en otros países, tales como Finlandia (1951), Estados Unidos (1966) "Freedom of information" y Francia (1978).⁶³

La transparencia comienza a ser regulada como derecho a partir de 1950, en Estados Unidos mediante solicitudes de acceso a la información de los ciudadanos respecto del gasto y uso del presupuesto militar, los cuales fueron casos que motivaron la *Freedom Information Act* de 1966, durante el gobierno demócrata de Johnson,⁶⁴ rankeada como la ley de acceso a la información más invocada en el mundo. Sin embargo, es importante señalar que las primeras legislaciones, al igual que las motivadas en Inglaterra, no fueron producto de la cultura democrática, sino que de las luchas entre los partidos políticos por obtener información de sus adversarios.⁶⁵

Durante la segunda mitad del siglo XX, varios países reconocieron en su legislación el derecho de acceso a la información pública. En America del Norte en 1966, Canadá en el año 1983, motivada por los escandalo por la supervigilancia y regulación del gobierno sobre la industria. Japón aprobó en el año 1999 la Ley Nacional de Acceso, despues de dos decadas de escándalos, desde casos de soborno hasta el caso de encubrimiento de la contaminación con Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH) de los bancos de sangre.⁶⁶

⁶² DE LEÓN, C (2008): "Hacia un Concepto de Transparencia: Orígenes e Importancia" disponible en <https://studylib.es/doc/4640318/%E2%80%9Chacia-un-concepto-de-transparencia--or%C3%ADgenes-e-importancia%E2%80%9D>. pp. 2. /GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo (2008) "Para entender la transparencia" (México D.F., Nostra Ediciones S.A.) pp. 15. /PERRAMON, Jordi (2013): "La transparencia: concepto, evolución y retos actuales", en Revista de Contabilidad y Dirección vol. 16, año 2013, pp. 12.

⁶³ PIÑAR, José Luis (2014): "Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Algunas reflexiones en torno a la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno" en Revista catalana de dret públic #49, 2014, pp 5.

⁶⁴ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2020): "Guía de Formación Cívica". Departamento de Servicios Legislativos y Documentales. Programa de Formación Cívica pp. 118.

⁶⁵ BLANTON, Thomas (2002): "The World's Right to Know." En Foreign Policy, no. 131, 2002, pp. 50–58. JSTOR, <https://doi.org/10.2307/3183417> pp. 50.

⁶⁶ Ídem. pp. 52-53

El colapso de los regimenes totalitarios ayudó a llevar los movimientos de libertad de la información al resto del mundo. Con la presión de la ONG “*Open Society*” y las intenciones de pertenecer a la Unión Europea y Organización del Atlántico Norte, otras naciones previamente comunistas promulgaron su nueva legislación sobre libertad de la información, durante los años 1998 y 2000, como Estonia, Lituania, Letonia, República Checa, Eslovaquia y Bulgaria.

México aprobó su legislación en el año 2002. El resto de latinoamérica, a finales del siglo XX y principios del S. XXI.⁶⁷

La Ley Federal de Información de los Estados Unidos fue modelo para muchos países, los que no se quedaron atrás en cuanto al desarrollo en la materia. Lo anterior, teniendo en consideración los inconvenientes que su temprana legislación pudieran haber presentado, como fue la puesta en práctica de la norma, atendida la resistencia de los órganos públicos a liberar la información⁶⁸.

Nueva Zelanda no sólo promulgó una Ley de Libertad de Información, sino que con esta, derogó derechamente la Ley de Secretos Oficiales. Sin embargo, es importante hacer la precisión de que en sociedades democráticas liberales belicistas, surge un nuevo grupo de informaciones reservadas a ciertos grupos, inaccesibles al escrutinio público, quedando en la opacidad dos ámbitos, el de la seguridad externa e interna de la nación y el de los intereses económicos vinculados a la estructura capitalista. Lo anterior, basado en la concepción de Estado liberal, dotado de poder, exclusivamente para la protección de los individuos y la propiedad privada.⁶⁹

Luego de lo ocurrido con el ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001, el control de la información volvió a emerger como arma en la guerra contra aquel, generandose la sensación de que los gobiernos podrían cerrarse a la idea de una total apertura. Sin embargo, se ha entendido con el tiempo, que la apertura de la información empodera a los ciudadanos, desmalezando a las policias corruptas o ineficaces y pidiendo cuenta de sus acciones, siendo aliada de la lucha contra el terrorismo.⁷⁰

Los principales hitos considerados por los autores contemporáneos como impulsos en el desarrollo de la cultura de la transparencia y del afianzamiento de la idea de regularla, son los siguientes:⁷¹

⁶⁷ CASTILLO CÁRDENAS, Leonardo y otros (2022): en “Acceso a la Información Pública y Transparencia” (Santiago, DER Ediciones Limitada) pp. 5

⁶⁸ ASTUDILLO MUÑOZ, Jorge (2019): “El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno” (Santiago, RiL editores) pp. 89.

⁶⁹ RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús (2004): “Estado y Transparencia: Un paseo por la filosofía política” en Cuadernos de Transparencia vol 4. (México, IFAI) pp. 29 y 30.

⁷⁰ BLANTON, Thomas (2002): “The World’s Right to Know.” En Foreign Policy, no. 131, 2002, pp. 50–58. JSTOR, <https://doi.org/10.2307/3183417> pp. 51.

⁷¹ PERRAMON, Jordi (2013): “La Transparencia: Concepto, Evolución y Retos Actuales”, en Revista de Contabilidad y Dirección vol. 16, año 2013, pp. 12 ,13 y 14. /DE LEÓN, C (2008): “Hacia un concepto de transparencia: Orígenes e Importancia” disponible es <https://studylib.es/doc/4640318/%E2%80%99Chacia->

1. Los acuerdos pactados por las potencias después de la primera guerra mundial, existiendo una presión por parte de la comunidad internacional para que se entregara información respecto del armamento de cada país, con el objeto de reducir riesgos de guerra. Uno de los gatillantes de la segunda guerra mundial, fue la violación de dichos acuerdos. Posterior a ello, los principales ejemplos de transparencia internacional han sido los tratados de armas nucleares.
2. Existe una presión de la sociedad en favor de la transparencia gubernamental para tener acceso a la información, con la intención de influir en la creación de normativa y lograr hacer al gobierno, responsable de sus actos. Los movimientos sociales aprovecharon la caída del comunismo y las dictaduras, para demandar gobiernos más abiertos, democráticos y responsivos.⁷² La demanda por mayor información por parte de la ciudadanía se ha explicado por los diversos y prolíferos escándalos políticos⁷³, la rapidez de la transmisión de la información por el desarrollo de la tecnologías y las crisis económicas que aparejaron una caída de la confianza en las instituciones políticas y económicas, especialmente a finales de las primera década del siglo XXI.⁷⁴
3. Movimientos empresariales a favor de la transparencia: La asimetría de la información entre los ejecutivos de las compañías y grandes corporaciones y conglomerados de los mercados financieros generan una presión creciente para lograr una regulación que buscan el acceso a la información de las operaciones financieras, en busca de la responsabilidad social, pero también la eficiencia económica. “La falta de transparencia hace que los administradores y accionistas o principales operen sin toda la información completa, llevándolos muchas veces a decisiones no óptimas, desde el punto de vista económico”⁷⁵. Los escándalos financieros también han

[un-concepto-de-transparencia--or%C3%ADgenes-e-importancia%E2%80%9D](#). pp. 2 y 3 , 15. / RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús (2004): “Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política” en Cuadernos de Transparencia, vol 4. (México, IFAI) pp. 29.

⁷² BLANTON, Thomas (2002): “The World’s Right to Know.” En Foreign Policy, no. 131, 2002, pp. 50–58. JSTOR, <https://doi.org/10.2307/3183417>. pp. 50.

⁷³ En Estados Unidos, en el año 1974, ante el escándalo “Watergate”, se enmendó la Ley Federal de Información de 1966, dotándola de más fuerza y mayor aplicación. En el caso chileno, ver Capítulo IV, Título 3, letra b) 1.1. “Escándalos”.

⁷⁴ NAVARRETE YÁÑEZ, B., DEL CAMPO GARCÍA, E. y otros (2022): “La Confianza Institucional como un Determinante de la Evaluación Ciudadana del Acceso a la Información a Nivel Municipal en Chile” en Revista Iberoamericana de Estudios Municipales 1-26. <https://revistas.uaautonoma.cl/index.php/riem/article/view/1855/1361> pp. 11.

⁷⁵ DE LEÓN, C (2008: “Hacia un concepto de transparencia: Orígenes e Importancia” disponible es <https://studylib.es/doc/4640318/%E2%80%9Chacia-un-concepto-de-transparencia--or%C3%ADgenes-e-importancia%E2%80%9D>. pp. 4.

generado que la sociedad exija al Estado normativa que obligue a proporcionar más información para los accionistas.

La transparencia, desde ya las últimas décadas, ha sido “insistentemente reivindicada”⁷⁶ como un elemento esencial en las democracias. Se entiende que se encuentran vinculadas en cuanto que un suficiente acceso a la información por parte de la ciudadanía eleva la demanda de control de la acción pública, permitiendo a la vez que aquella tome decisiones fundamentadas en los procesos democráticos.⁷⁷

A pesar de que el desarrollo actual de la transparencia es mayor y mejor que dos o tres décadas atrás, aun son necesarias tanto leyes sobre acceso como instituciones que le den un tratamiento a la información, a bajo costo y libre de discriminaciones, sobre todo en regiones a las que la cultura de la apertura no ha alcanzado, aprovechándose las ventajas de la existencia de nuevas tecnologías de la información.⁷⁸

3.4. Concepto actual

La doctrina chilena ha desarrollado y tratado el principio de transparencia sin mayores controversias o disidencias, diferenciando los términos publicidad y transparencia, como atributo de la información pública que esté a disposición de cualquier persona el primero, y predicado de los “procedimientos, conductas y fundamentos que hacen posible la accesibilidad a la información, tornándola comprensible, escrutable y controlable por terceros”, respecto del segundo término.⁷⁹

La transparencia es relacionada constantemente con la democracia, considerándosele, junto al acceso a la información, “[...] eficaces herramientas para defender el Estado de Derecho y Democrático contenido en nuestra Carta Política. [...] categorías conceptuales que apuntalan el sistema de control social que puede coadyuvar eficazmente a disminuir el distanciamiento entre los ciudadanos y sus gobernantes”⁸⁰ Ha sido entendida también, junto a la publicidad, como mecanismo contra la corrupción: “La mayor visibilidad posible

⁷⁶ PIÑAR, José Luis (2014): “Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública. Algunas reflexiones en torno a la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno” en Revista catalana de dret públic #49, 2014, pp 1.

⁷⁷ BLANCO, Isabel (2014): “Transparencia y gestión pública” en Sociedad. Estado y Territorio Vol 3 N°2 Julio – Diciembre 2014. pp. 37.

⁷⁸ DE LEÓN, C (2008): “Hacia un concepto de transparencia: Orígenes e Importancia” disponible es <https://studylib.es/doc/4640318/%E2%80%9Chacia-un-concepto-de-transparencia--or%C3%ADgenes-e-importancia%E2%80%9D>. pp. 10.

⁷⁹ PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO. Los Principios Contemporáneos del Derecho Administrativo. En https://www.u-cursos.cl/derecho/2008/1/D123A0525/4/material_docente/bajar?id=168336&bajar=1. 2008.

⁸⁰ CAMACHO, GLADYS. Sobre la Transparencia, el Derecho de Acceso a la Información Pública y los Deberes de Publicidad. Su diferencia conceptual y práctica. En Revista de Derecho Público, Número Especial, 2018 pp.75-95.

de los actos de las autoridades públicas [...], impedirá o al menos dificultará, el secretismo tan propicio para el desarrollo de la corrupción”.⁸¹

Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la transparencia se relaciona con la posibilidad de que la información real de una organización pueda ser consultada por los diferentes sujetos afectos a ella, de tal modo que estos pueden tomar decisiones con conocimiento de causa y sin asimetría de la información.⁸² De acuerdo con De León⁸³, fue definida por aquel organismo como “el proceso por el cual la información de las condiciones existentes permite ser accesada para la toma de decisiones y acciones, de manera visible y entendible”. Este concepto da un énfasis en el receptor de la información, desde que lo que es necesario es que la información permita su recepción de manera clara.

Sin perjuicio de lo anterior, a continuación se desarrollará el nacimiento del término, su desarrollo y diferentes conceptos esgrimidos por la doctrina, con la finalidad de establecer un parámetro de medición o comparación del nivel de cercanía de la práctica y aplicación de su tratamiento o regulación con el alcance del objetivo entendido propuesto.

El concepto transparencia está compuesto por tres tipos de características: Las de la información, las del receptor y las del emisor. Estas características⁸⁴ son :

- Acceso
- Apertura
- Claridad
- Visibilidad

La transparencia se entiende por algunos como un concepto de características funcionales, relativo a la situación en que se encuentran las personas respecto a su capacidad de conocer la acción estatal. Aclara CAMACHO, G. (2018) que la transparencia se predica de la función pública, como una forma de ejercer el poder que deje ver o traslucir, “de modo que esa forma de actuar permita conocer y comprender con diafanidad el actuar material y formal de todo aquel que desempeña una función pública”⁸⁵. Además dentro de ésta se distingue a la transparencia formal de la Administración, como la exigencia de que ésta debe

⁸¹ ASTUDILLO MUÑOZ, JORGE: El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno. Santiago, RiL editores, 2019.

⁸² PERRAMON, Jordi (2013): “La transparencia: concepto, evolución y retos actuales”, en Revista de Contabilidad y Dirección vol. 16, año 2013, pp. 12.

⁸³ DE LEÓN, C (2008): “Hacia un concepto de transparencia: Orígenes e Importancia” disponible es <https://studylib.es/doc/4640318/%E2%80%9Chacia-un-concepto-de-transparencia-or%C3%ADgenes-e-importancia%E2%80%9D>. pp. 1.

⁸⁴ DE LEÓN, C (2008): “Hacia un concepto de transparencia: Orígenes e Importancia” disponible es <https://studylib.es/doc/4640318/%E2%80%9Chacia-un-concepto-de-transparencia-or%C3%ADgenes-e-importancia%E2%80%9D>. pp. 10.

⁸⁵ CAMACHO CEPEDA, Gladys (2018) “Sobre la transparencia, el derecho de acceso a la información pública y los deberes de publicidad. Su diferencia conceptual y práctica” en Revista de Derecho Público, Número Especial (2018) pp. 79.

motivar sus resoluciones, es decir, justificar las decisiones que tome en el ejercicio de sus funciones; a la transparencia material de la Administración, que habla de que toda actividad realizada por la Administración y sus representantes, debe efectuarse con nitidez, tanto interna como externamente.

Actualmente se agrupan los conceptos de acceso o libertad de información, transparencia y probidad pública,⁸⁶ señalándose que estos dicen relación con la “[...] necesidad de contar con mecanismos y herramientas para que ciudadanos y ciudadanas puedan conocer la labor del gobierno y los órganos del Estado. En este sentido, constituyen una manera de prevenir o revelar prácticas abusivas y actos de corrupción por parte de las autoridades.”⁸⁷

También la ley chilena, en el artículo 13 inciso 2º de la Ley N° 18.575⁸⁸, que a la letra dispone “La función pública se ejercerá con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en ejercicio de ella”, contiene esta concepción de la transparencia.

En este trabajo, sin embargo, debe aclararse que la transparencia es un concepto que ha ido evolucionando de acuerdo a los cambios del contexto institucional y político sobre el cual se analiza, que trabaja en función del derecho de acceso a la información, pudiendo ser definida como el deber de todos los poderes públicos para dar cuenta de sus actos y explicar su actuación, pero también desde el punto de vista de la posibilidad de rendición de cuentas por parte de los ciudadanos, definiéndola como un medio para lograr que las decisiones sean motivadas y razonables, y que la información que les da sustento, sea accesible al público y que este pueda evaluar el rendimiento de las instituciones y mantener su confianza en ellas⁸⁹.

Poco sentido tiene que se entienda como un principio o fin del actuar de la administración, si no tiene un objetivo, que es ser un estado de cosas ideal, en que se posibilite o prueve el ejercicio del derecho a la información.

4. Marco conceptual y precisiones

A menudo a los conceptos de transparencia, derecho de acceso a la información y publicidad se les da el mismo significado, lo que puede tener implicancias al

⁸⁶ CASTILLO, Leonardo; CELEDÓN, Andrés y otros. Acceso a la Información Pública y Transparencia. En Cuadernos Jurídicos de la Academia Judicial. Santiago, DER Ediciones Limitada, 2022.

⁸⁷ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2020): “Guía de formación Cívica”. Departamento de Servicios Legislativos y Documentales. Programa de Formación Cívica. pp 117.

⁸⁸ Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. En <https://www.bcn.cl/leychile/consulta/listarResultadosSimple?cadena=18575&itemsPorPagina=10&pagina=1>

⁸⁹ NAVARRETE YÁÑEZ, B., DEL CAMPO GARCÍA, E. y otros (2022): “La Confianza Institucional como un Determinante de la Evaluación Ciudadana del Acceso a la Información a Nivel Municipal en Chile” en Revista Iberoamericana de Estudios Municipales 1-26. <https://revistas.ua autonom a.cl/index.php/riem/article/view/1855/1361>. pp. 3.

momento de regular legalmente la materia⁹⁰. Por este motivo, es necesario aclarar con precisión lo que en este trabajo entenderá respecto de tales conceptos, que componen el marco conceptual de la investigación.

4.1. La información

Al referirnos a la transparencia dentro del poder o función pública, entendemos como parte de ella a la información, que en su sentido literal es la comunicación o adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen de una determinada materia⁹¹. Sin embargo, no basta la presencia de información para que haya transparencia.

El Instituto del Banco Mundial destaca 4 características de la información, para que sea considerada transparente: accesibilidad, relevancia, calidad y confiabilidad; que, presentes, permitirían su uso.⁹²

No siempre la entrega de información dará legibilidad o legitimidad a las acciones de las personas u organizaciones, generando un mayor entendimiento. “Un flujo continuo y abundante de información puede, generar confusión o desorientar [...]”⁹³.

Las características propias de una información que contribuya al entendimiento han sido definidas como la oportunidad, la pertinencia, verificabilidad, calidad, integralidad o facilidad de acceso, entre otras.⁹⁴

La satisfacción de una información con tales características exigen mecanismos establecidos de captura, procesamiento y presentación.⁹⁵

La oportunidad refiere a que la información sea entregada en tiempo y lugar y forma. La pertinencia se relaciona con su capacidad de ser eventualmente útil para la toma de decisiones, exteriorización de las acciones y visualización. La información con que cuentan las instituciones no sólo muestran el estado actual de la Administración, si no que además reflejan tendencias y permiten el acceso a los niveles de detalle. Estas características de la información, permitirían generar campos de información compartidos, respecto de los cuales se facilita la rendición de cuentas e interpretación.⁹⁶

⁹⁰ CAMACHO, Gladys (2018) “Sobre la transparencia, el derecho de acceso a la información pública y los deberes de publicidad. Su diferencia conceptual y práctica” en Revista de Derecho Público, Número Especial (2018) pp. 79./ GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo (2008) “Para entender la transparencia” (México D.F., Nostra Ediciones S.A.) pp. 12.

⁹¹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario de la lengua española, 23ª ed; [versión 23.7 en línea] <https://www.rae.es/> [fecha de consulta 05.03.2024].

⁹² CUNILL, Nuria (2006): “La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad?” en Revista Chilena de Administración Pública. Estado, gobierno, gestión pública N° 8 pp. 29.

⁹³ LÓPEZ, Sergio (2011): “La Opacidad de la Transparencia” en https://iaipoaxaca.org.mx/iaip/descargas/acceso_informacion/biblioteca/TRANSPARENCIA=SERGIO%20LOPEZ%20AYLLON.pdf

⁹⁴ Ídem.

⁹⁵ BLANCO, Isabel (2014): “Transparencia y gestión pública” en Sociedad, Estado y Territorio Vol 3 N°2, Julio – Diciembre 2014. pp 40.

⁹⁶ BLANCO, Isabel (2014): “Transparencia y gestión pública” en Sociedad, Estado y Territorio Vol 3 N°2, Julio – Diciembre 2014. pp 41.

La relevancia o pertinencia dependerá de las características de los potenciales usuarios de la información, que en el caso de la transparencia, estará definida por la satisfacción de los fines de la ciudadanía, a la que puede o no interesarle lo que interesa a los gestores o políticos y respecto de esos fines, sólo ciertas informaciones adquieren relevancia.⁹⁷

La accesibilidad o facilidad de acceso, refiere a la forma en como es proporcionada la información, siendo necesaria la implementación de mecanismos de organización y recuperación de la información. “La accesibilidad de la información significa posibilitar que la ciudadanía se apropie con facilidad de la información, lo que en otras cuestiones supone establecer mecanismos para la indización y referenciamiento cruzado de los datos, de forma de permitir búsquedas eficientes y agregaciones definidas por el usuario y no sólo por la autoridad”⁹⁸.

Además la información debe ser exigible. Las leyes de acceso a la información, que consagran el derecho; mecanismos de tutela y canales expeditos de reclamo ante su violación, constituyen importantes medios para la transparencia.⁹⁹

4.2. Derecho de Acceso a la Información

Otra de las características que algunos autores consideran claves para que la información pueda generar transparencia, es la de su exigibilidad, lo que sin dudas requiere de su establecimiento como un derecho. “El reconocimiento del derecho es el primer elemento que ayuda a que la transparencia pueda traducirse en la reducción de la discrecionalidad de los agentes públicos para determinar qué información es pública y cuál es confidencial.”¹⁰⁰

La transparencia es considerada un “principio de derecho público que se caracteriza por la publicidad de los actos de las entidades públicas.”¹⁰¹. A diferencia de lo que se presenta en esta investigación, en que se considera un concepto mucho más amplio de la transparencia, no sólo referido a la publicidad de la información. Por otra parte, el derecho de acceso a la información, para algunos, es una de las manifestaciones de la transparencia, que es un principio que lo precede. Es un “derecho que faculta a los administrados a obtener información de los administradores”¹⁰².

⁹⁷ CUNILL, Nuria (2006): “La Transparencia en la Gestión Pública ¿Cómo construirle viabilidad?” en Revista Chilena de Administración Pública. Estado, gobierno, gestión pública N° 8 pp. 30.

⁹⁸ ABRAMO, Claudio (2002): en ⁹⁸ CUNILL, Nuria (2006): “La Transparencia en la Gestión Pública ¿Cómo construirle viabilidad?” en Revista Chilena de Administración Pública. Estado, gobierno, gestión pública N° 8 pp. 31.

⁹⁹ CUNILL, Nuria (2006): “La Transparencia en la Gestión Pública ¿Cómo construirle viabilidad?” en Revista Chilena de Administración Pública. Estado, gobierno, gestión pública N° 8 pp. 32.

¹⁰⁰ Ídem.

¹⁰¹ CASTILLO CÁRDENAS, Leonardo. et al (2022): “Acceso a la Información Pública y Transparencia” (Santiago, DER Ediciones Limitada) pp 5.

¹⁰² CASTILLO CÁRDENAS, Leonardo. et al (2022): “Acceso a la información pública y transparencia” (Santiago, DER Ediciones Limitada) pp 5, 6./ GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo (2008) “Para entender la

Sin embargo, el derecho de acceso a la información es mucho más que aquello. Lo que la mayoría de la doctrina afirma, es que el derecho de acceso a la información, es, si no un derecho fundamental en si mismo, parte del derecho a la libertad de expresión.¹⁰³ Está contemplado dentro del derecho a la libertad de opinión y expresión que “[...]incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión[...]”, en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹⁰⁴, en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que tomados como base, lo definen como “[...]la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse información, a informarse y a ser informada”¹⁰⁵.

El derecho a la información sería un cúmulo de derechos, a juicio del profesor Nogueira, dentro de los cuales se encuentra su especie, el derecho a acceder a la información pública. Como especie, el acceso a la información sería “un derecho ciudadano que establece que toda persona puede solicitar y recibir información de cualquier órgano de la administración del Estado.

De acuerdo con lo anterior, PIÑAR, J. considera que el derecho de acceso a la información pública es “[...]imprescindible para el desarrollo de la personalidad frente a los poderes públicos. (...) Si el desarrollo de nuestras propias vidas depende, como así es, de la calidad democrática de los poderes públicos (...) tenemos derecho a saber hasta qué punto su actuación es acorde con el mandato democrático”¹⁰⁶.

Para otros, esta afirmación no está del todo asentada, ya que no ha sido expresamente reconocido. CAMACHO G. (2018) señala que: “Respecto del derecho de acceso a la información pública, este ha sido configurado como un derecho. No obstante [...] lo que está en discusión es si se trata de un derecho de rango constitucional o legal” afirmando que la implicancia de reconocerlo como un derecho fundamental, sería su protección; derivando en un primer momento su constitucionalidad de un reconocimiento implícito de la Constitución chilena, en el artículo 19 N° 12, que instituye la libertad de palabra, que envuelve a la libertad de pensamiento, teniendo presente que el Tribunal

transparencia” (México D.F., Nostra Ediciones S.A.) pp. 14 /MERINO, M. en ACKERMÁN, John M. Coordinador. (2008): “Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho”. (México, Siglo XXI Editoriales, s.a. de c.v.).

¹⁰³ PIÑAR, José Luis (2014): “Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Algunas reflexiones en torno a la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno” en Revista catalana de dret públic #49, 2014, pp 5. /GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo (2008) “Para entender la transparencia” (México D.F., Nostra Ediciones S.A.) pp. 15.

¹⁰⁴ Resolución 217 de 2009 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1000396&idParte=0>

¹⁰⁵ CASTILLO CÁRDENAS, Leonardo. et al (2022): “Acceso a la Información Pública y Transparencia” (Santiago, DER Ediciones Limitada) pp. 6

¹⁰⁶ PIÑAR, José Luis (2014): “Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Algunas reflexiones en torno a la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno” en Revista catalana de dret públic #49, 2014, pp 7 y 8.

Constitucional chileno deriva su categoría constitucional del reconocimiento implícito. Luego reafirma su reconocimiento como derecho fundamental, al referirse a los tratados internacionales ratificados por Chile y el artículo 5 de la Constitución Política de la República. Señala “El acceso a la información pública es un derecho universal comprendido en la libertad de expresión”¹⁰⁷.

Para PIÑAR, J. no debe confundirse el derecho al principio. “No hablamos, pues, de un simple principio de actuación de la Administraciones Públicas: contentarnos con ese planteamiento sería miope y desvirtuaría, sin duda, alguna el <derecho a saber>.”¹⁰⁸

Mediante una declaración conjunta, efectuada en el año 2004 el día 6 de diciembre, por el relator especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, el representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y el relator especial de la Organización de Estados Americanos, para la Libertad de Expresión, se señala sobre el acceso a la información, que “El derecho de acceso a la información en poder de las autoridades públicas es un derecho humano fundamental que debería aplicarse a nivel nacional a través de legislación global (...) basada en el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda la información es accesible, sujeto solamente a un sistema restringido de excepciones.”¹⁰⁹. Posición semejante, sin embargo circunscrito al derecho de expresión, se han pronunciado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y respecto de nuestro país, y como se desarrollará en el segundo capítulo del presente trabajo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en sentencia de fecha 19 de septiembre del año 2006, causa “Claude Reyes y otros contra Chile”. Afirma la referida sentencia, que el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información en poder del Estado. Señala el considerando 77 “[...]dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto.”¹¹⁰

¹⁰⁷. CAMACHO CEPEDA, Gladys (2018) “Sobre la Transparencia, el Derecho de Acceso a la Información Pública y los Deberes de Publicidad. Su diferencia conceptual y práctica” en Revista de Derecho Público, Número Especial (2018) pp. 90.

¹⁰⁸ PIÑAR, José Luis (2014): “Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Algunas reflexiones en torno a la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno” en Revista catalana de dret públic #49, 2014, pp 8.

¹⁰⁹ En <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=319&IID=2>

¹¹⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, “Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile”, Sentencia 19 de septiembre de 2006 en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf. pp. 43

En cuanto a su reconocimiento jurisprudencial, podemos mencionar que la sentencia de fecha 24 de noviembre de 2010, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos recaída en el caso “Gomes Lund y otros versus Brazil” señala que “El tribunal ha establecido que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a buscar y a recibir información, protege el derecho a buscar y a recibir informaciones, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso y conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando, por algún motivo permitido por la Convención, el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción [...]”.

La sentencia recién individualizada fue tenida en cuenta para la redacción en el año 2010, por la Organización de Estados Americanos, de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información.¹¹¹

Actualmente, también se ha distinguido¹¹² entre el derecho a la información (género) de su especie, el derecho de acceso a la información, que “corresponde a las personas para lograr el acceso a la información que obre en poder de los órganos del Estado en un sentido amplio (...).”¹¹³ “El derecho de acceso a la información pública es, en suma, uno de los derechos subsidiarios del derecho a la información en sentido amplio, o también puede definirse como el derecho a la información en sentido estricto”¹¹⁴

Se destaca la importancia o consecuencias de considerar el derecho de acceso a la información como derecho fundamental o sólo como manifestación del principio de transparencia. Por ejemplo, su carácter supletorio se diluye, si se aplica a ciertas materias administrativas de entidades públicas pero no a todo lo que las rige.¹¹⁵

¹¹¹ PIÑAR, José Luis (2014): “Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Algunas reflexiones en torno a la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno” en Revista catalana de dret públic #49, 2014, pp 7.

¹¹² NOGUERA H. (2000b): “El derecho a la información en el ámbito constitucional chileno y comparado en Iberoamérica y Estados Unidos”, en Revista Ius et Praxis, vol 6, N° 1. Pp3

¹¹³ CASTILLO, Leonardo; CELEDÓN BAEZA, y otros (2022): Acceso a la información pública y transparencia (Santiago, DER Ediciones Limitada). Pp7.

¹¹⁴ Villanueva, E (2010b): Publicidad oficial: Transparencia y equidad (Ciudad de México: Jus Distribuidora Editorial S.A.) pp XXIV.

¹¹⁵ PIÑAR, José Luis (2014): “Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Algunas reflexiones en torno a la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno” en Revista catalana de dret públic #49, 2014, pp 8.

Para De León¹¹⁶, el concepto de acceso a la información es algo mayor al ser humano, refiriéndose a que las Naciones Unidas, desde el año 1946, lo ha decretado como un derecho humano básico que permite el ejercicio de otros derechos humanos; pieza clave de todas las libertades. Señala que el derecho a la libre expresión no tiene sentido si no se cuenta con información creíble, veráz y oportuna.

4.3. La publicidad

La publicidad de los documentos o actos del Estado, puede ser entendida como un principio del ideal de transparencia y también como un parámetro de su control. Para MERINO, M. , en ese sentido, la define como la “posibilidad efectiva de documentar y publicar toda la información sobre la forma en que la organización toma decisiones y las lleva a la práctica”¹¹⁷

La transparencia de la función pública, como estado ideal del actuar de la Administración, y del Estado en general, se complementa con el principio de publicidad. La publicidad sin embargo es más acotada, ya que se entiende de ella como la característica de lo que es notificado o comunicado. Sin publicidad, no hay transparencia, por ser un principio estructural de tal concepto, pero por el contrario, si hay publicidad, no necesariamente hay transparencia, y esto, porque la transparencia requiere mucho más que la mera comunicación de las decisiones. En primer lugar, no basta con comunicar, se requiere informar, lo que conlleva mucho más. “[...] los distintos niveles en que operan la publicidad y la transparencia, el primero en la actividad formal (procedimental y decisional) y la segunda es una esfera más amplia que incluye la actividad material”¹¹⁸.

El principio de publicidad, en mi opinión, se parece más a lo que Kant se refería como criterio de justicia de las normas que se pretenden aplicar o imponer, en la Alemania del siglo XVIII, considerado como el padre de la idea de publicidad de los actos del gobierno. Afirmaba que “Son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados”¹¹⁹, considerando que la justicia o injusticia de una intención o

¹¹⁶ DE LEÓN, C (2008): “Hacia un concepto de transparencia: Orígenes e Importancia” disponible es <https://studylib.es/doc/4640318/%E2%80%99Chacia-un-concepto-de-transparencia--or%C3%ADgenes-e-importancia%E2%80%99D>. pp. 3 y 5.

¹¹⁷ MERINO, M. en ACKERMÁN, John M. Coordinador. (2008): “Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho”. (México, Siglo XXI Editoriales, s.a. de c.v.) pp. 243.

¹¹⁸ CAMACHO CEPEDA, Gladys (2018) “Sobre la transparencia, el derecho de acceso a la información pública y los deberes de publicidad. Su diferencia conceptual y práctica” en Revista de Derecho Público, Número Especial (2018) pp. 81.

¹¹⁹ KANT, E. en RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús (2004): “Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política” en Cuadernos de Transparencia, vol 4. (México, IFAI) pp. 35.

decisión política, estaba en su capacidad de resistir o subsistir el que sean puestas a la vista de todos.¹²⁰ “La publicidad es la prueba de fuego para el ejercicio del poder, por ello los políticos autoritarios son profundamente recelosos de las exigencias ciudadanas de dar razones, de exolicar el porqué de sus decisiones y de transparentar sus documentos y archivos”¹²¹

La transparencia en cambio, no consiste en la existencia de documentos, decisiones o archivos que se mantienen a la vista de un hipotético escrutinio público, si no que debe ser “un valor organizacional y [...] un entramado de acciones publicas deliberadas para producir, utilizar y distribuir la información pública como un recurso estratégico”¹²²

4.4. Democracia.

Para efectos del presente trabajo, es importante tener presente el concepto de democracia que se estará utilizando, considerando que la transparencia del actuar de las administraciones públicas es considerado como uno de los pilares o una característica esencial de aquel concepto ideal de regimen político. Afirmar a la democracia como una característica de regimen de gobierno como buena en sí misma, no satisface la intención del presente trabajo, ni sería responsable darlo por sentado. Tampoco sería útil a los fines de la investigación si se pretende responder a las consecuencias de la aplicación de una normativa de transparencia en la práctica, ya que su satisfacción o no, tendrá necesariamente que ver con su acercamiento o no al ideal democrático.

En primer lugar, se dirá, que el término se utilizará, a la vez como la descripción del régimen político con que identifican ciertos Estados de derecho, pero principalmente, de manera normativa; es decir, como un ideal de relación regimen político, que rompe con la distinción entre gobernantes y gobernados, entendiendola más bien como representantes y representados, al que la sociedad aspira, pero que no se encuentra puro o perfecto en ningun estado o administración.

Muchas concepciones de la democracia se han elaborado y han sido profundamente estudiadas. Sin embargo, de acuerdo con los autores que han tratado más profusamente el concepto de transparencia, podemos decir, que en su versión funcional, el concepto de democracia generalmente utilizado, es el que la describe como una forma de gobierno que se caracteriza por ser “un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para

¹²⁰ RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús (2004): “Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política” en Cuadernos de Transparencia, vol 4. (México, IFAI) pp. 35.

¹²¹ Ídem. pp. 36

¹²² MERINO, M. en ACKERMÁN, John M. Coordinador. (2008): “Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho”. (México, Siglo XXI Editoriales, s.a. de c.v.). pp. 242.

tomar las decisiones colectivas y con qué procedimientos”. Estas reglas, son las que permitirán, dar legitimidad a la toma de decisiones de algunos, como pertenecientes a un determinado colectivo de personas, para proveer a su modo de supervivencia.¹²³

Pero también a esta definición, que la entiende como un mecanismo de acceso pacífico al poder gubernamental, necesita de un contenido final o ideal, un contenido de justicia social. En el presente trabajo se sigue un concepto que la piensa como un medio para manejar las relaciones de poder, de modo que la dominación sea minimizada,¹²⁴ que me parece más adaptable a la diversas formas de gobierno, a lo largo de los años, sin excluir con este concepto, a formas de manejo del poder que no sean como lo son las de actual aceptación, sino que también a pasadas y futuras, englobando los distintos grupos y sectores que hayan y puedan ser dominados o dominantes. Es decir, que al ser la democracia un ideal, se pueda establecer que ciertos sistemas son más o menos democráticos, de acuerdo a la minimización de la dominación de unos por otros: “[...] para que se pueda empezar a hablar de régimen democrático, no se puede establecer una línea de principio, o sea, prescindiendo de las circunstancias históricas y de un juicio comparativo [...]”¹²⁵.

En una mirada más acorde a las características estatales del siglo XXI, podemos generar el vínculo de la transparencia con la democracia, en el sentido que la concibe parte de la literatura académica, y que se relaciona con este concepto funcional de la democracia, entendiéndolo a la transparencia como una herramienta de la acción pública para mejorar la calidad democrática, centrando el interés en sus efectos sobre el control del ejercicio del poder, prevención de la corrupción y fomento de la rendición de cuentas, legitimándose a las instituciones públicas.¹²⁶

4.5. Gobierno abierto

En el entendido de que todos los gobiernos y estructuras institucionales generan constante y permanentemente datos, es también efectivo que existen incentivos para que aquellos datos no sean publicados ni sean asequibles a la ciudadanía. Sin embargo, también se ha instaurado la idea de que si bien los datos son producidos, reproducidos o administrados por los órganos públicos, la información pertenece al ciudadano dentro del contexto democrático, en que el

¹²³ BOBBIO, NORBERTO. El Futuro de la Democracia. España, Plaza y Janes Editores S.A., 1985. pp. 21.

¹²⁴ SHAPIRO, I (2003) “The state of democratic theory” (Princeton, USA, Princeton University Press). Trad: “Instead, democracy is better thought of as a means of managing power relations so as to minimize domination”.

¹²⁵ BOBBIO, Norberto (1985): “El futuro de la democracia” (España, Plaza y Janes Editores S.A.) pp. 22.

¹²⁶ NAVARRETE YÁÑEZ, B., DEL CAMPO GARCÍA, E. y otros (2022): “La Confianza Institucional como un Determinante de la Evaluación Ciudadana del Acceso a la Información a Nivel Municipal en Chile” en Revista Iberoamericana de Estudios Municipales 1-26. <https://revistas.uaautonoma.cl/index.php/riem/article/view/1855/1361>. pp. 3.

derecho a la libertad de expresión es nuclear y su correlato es el derecho al acceso a esa información. “[...] una democracia que tenga compromiso con la evaluación de políticas basadas en evidencias necesita garantizar el acceso ciudadano a los datos que genera el Estado. Sin ese compromiso, los ciudadanos podrán ejercer su libertad de expresión, pero no podrán ejercer una crítica al gobierno fundada en evidencias”¹²⁷.

Una relativamente actual y completa definición de gobierno abierto es la que lo caracteriza como aquel en que actores externos (partes interesadas) a este pueden monitorear e influir en el proceso de toma de decisiones gubernamentales, a través del acceso tanto a información gubernamental, como a los ámbitos de toma de decisiones públicas, contemplando tres dimensiones en la apertura: accesibilidad (acceso), transparencia (información pública) y participación (ámbito de toma de decisiones).¹²⁸

4.6. La rendición de cuentas

La transparencia es una noción distinta a la rendición de cuentas, considerando que “[...]el gobierno democrático rinde cuentas cuando explica o justifica sus acciones a los ciudadanos. En contraste, un gobierno es transparente cuando exhibe u ofrece información sobre su funcionamiento y es sujeto de escrutinio público”¹²⁹. En este trabajo sin embargo, se considera la posibilidad de exigir una rendición de cuentas por parte de la Administración del Estado, es parte del concepto amplio y normativo de transparencia en su sentido amplio, junto a los principios de publicidad, visibilidad, eficacia, verificabilidad¹³⁰ y asimilado al concepto de responsabilidad, ya la rendición de cuentas implica responsabilización. “No es suficiente contar con información e indicadores que exhiban avances o retrocesos en el logro de los objetivos. La rendición de cuentas sobre ellos debe ser una obligación con consecuencias sobre los autores de las decisiones”¹³¹

La rendición de cuentas sin embargo, tiene como presupuesto a la información. “La rendición de cuentas presupone, al menos, que quien rinde cuentas habla.

¹²⁷ ALDERETE, María Verónica; CIUCCI, Franco y otros (2019): “Construcción de un Índice para Medir la Transparencia Municipal: Buenos Aires, Bahía Blanca y las Capitales de Provincia de Argentina” en *Riem* n° 20, año X, ISSN 0719 pp. 59 a 84 en <https://www.scielo.cl/pdf/riem/n20/0719-1790-riem-20-59.pdf>. pp. 60-61

¹²⁸ FEENEY, Mary; GRIMMELIKHUJSEN, Stephan (2016): “Developing and Testing an Integrative Framework for Open Government Adoption in Local Governments” en *Public Administration Review* – November 2016 DOI:10.1111/puar.12689 disponible en file:///Users/doloresmariacatalina/Downloads/Developing_and_Testing_an_Integrative_Framework_fo.pdf. pp. 3-4.

¹²⁹ GUERRERO, EDUARDO. Para Entender la Transparencia”. México D.F., Nostra Ediciones S.A., 2008. pp. 12.

¹³⁰ MERINO, M. en ACKERMÁN, John M. Coordinador. Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho. México, Siglo XXI Editoriales, S.A. de c.v., 2008. pp. 243-244.

¹³¹ BLANCO, Isabel (2014): “Transparencia y gestión pública” en *Sociedad, Estado y Territorio* Vol 3 N°2, Julio – Diciembre 2014. pp 44.

Y no es necesario que al hablar profiera juicios o argumentos; basta con que ofrezca datos o descripciones fidedignas”¹³²

La rendición de cuentas además, exigiéndose por la sociedad, la responsabilización por la información proporcionada o no proporcionada, tiene como finalidad, que sea posible la visibilización por parte de la ciudadanía, funcionarios, gestores y en general interesados, de estrategias de cambio constructivo para la Administración; posibilidad que es proporcionada por una gestión transparente, que provea información confiable y accesible.¹³³

La transparencia es una noción distinta a la rendición de cuentas, considerando que “[...] el gobierno democrático rinde cuentas cuando explica o justifica sus acciones a los ciudadanos. En contraste, un gobierno es transparente cuando exhibe u ofrece información sobre su funcionamiento y es sujeto de escrutinio público”¹³⁴.

Se distinguen dos tipos de rendiciones de cuenta¹³⁵:

1. Información y justificación (*Answerability*), consistente en el deber de explicación sobre actos y decisiones de los funcionarios públicos. Se manifiesta a través de la existencia de procesos de comunicación en los cuales se justifican y juzgan determinados actos o políticas.
2. Capacidad de sanción (*Enforcement*): Atribución de recurrir a mecanismos de aplicación de sanciones formales en caso de información o justificación insatisfactoria.

4.7. Gobernanza democrática:

El término gobernanza es utilizado para referirse a un nuevo modelo de dirección social, centrado en la existencia de mecanismos de interacción entre los diversos actores sociales, incluidos los organismos estatales, empresa privada, organizaciones sociales y ciudadanía no organizada, que tenga como finalidad el establecimiento de metas de beneficio colectivo a través del ejercicio de la

¹³² GUERRERO, EDUARDO. Para Entender la Transparencia”. México D.F., Nostra Ediciones S.A., 2008. pp. 13.

¹³³ BLANCO, Isabel. Transparencia y gestión pública. En Sociedad, Estado y Territorio Vol 3 N°2, Julio – Diciembre 2014. pp 44.

¹³⁴ GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo (2008) “Para entender la transparencia” (México D.F., Nostra Ediciones S.A.). pp. 12.

¹³⁵ CUNILL, NURIA. La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad?. En Revista Chilena de Administración Pública. Estado, gobierno, gestión pública N° 8, 2006 pp. 26-27 y en BLANCO, Isabel. Transparencia y gestión pública. En Sociedad, Estado y Territorio Vol 3 N°2, Julio – Diciembre 2014. pp 45 / NAVARRETE YÁÑEZ, B., DEL CAMPO GARCÍA, E. y otros. La Confianza Institucional como un Determinante de la Evaluación Ciudadana del Acceso a la Información a Nivel Municipal en Chile. En Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, 2022. 1-26. <https://revistas.uautonoma.cl/index.php/riem/article/view/1855/1361>. pp. 2.

colaboración y participación en la creación de gestión pública, construyendo redes que logren generar una interacción entre los gobiernos y sus administraciones con los actores sociales, con el objetivo de “mejorar la situación del entorno de la red en su conjunto”.¹³⁶

Cuando se habla de una gobernanza democrática, nos referimos a aquel modelo de gobernación que tiene como meta consolidar los principios democráticos de participación y deliberación ciudadana dentro de la gestión pública, generándose una retroalimentación para la mejora de la acción estatal, por parte del *input* de los intereses y necesidades de la comunidad junto al aprovechamiento de las capacidades de sectores ajenos al estatal, parte del mundo privado.¹³⁷

5. La transparencia en la función pública.

La transparencia fue uno de los elementos clave del liberalismo de Locke, quien afirmaba: “[...] el poder político sólo puede comprender [...] de aquel Estado en que todos los hombres se encuentran por naturaleza ... libremente, dotados de las mismas ventajas, y por lo tanto, depositarios de los mismos derechos, derechos que le otorguen el poder tener vista de cómo proceden las cosas del Estado [...]”.¹³⁸

Hoy no se concibe una democracia sin el control ciudadano sobre la acción de su administración, tan importante como los principios de gobiernos de las mayorías e imperio de la ley. Ese control de la sociedad respecto de sus gobernantes, se concreta específicamente con el acceso a la información que estos manejan. “Una democracia opaca para los ciudadanos es poco confiable e indigna de lealtad”¹³⁹. Es por esto, de vital importancia y relevancia las discusiones respecto de la información como activo del mayor valor, condición para que el poder pueda ejercerse. algunas de las preguntas que se debe hacer a la hora de regular el acceso a la información, en su naturaleza de derecho y como presupuesto de un gobierno transparente, es la relación que debe tener el Estado con la información de que dispone y cómo, en el ejercicio de su función pública, debe utilizarla.

De acuerdo con lo anterior, PIÑAR, J. considera que el derecho de acceso a la información pública es “[...] imprescindible para el desarrollo de la personalidad frente a los poderes públicos. [...] Si el desarrollo de nuestras propias vidas depende, como así es, de la calidad democrática de los poderes públicos (...)

¹³⁶ HERNÁNDEZ, JOSÉ. La Forma y la Esencia: Efectos de las Leyes de Transparencia, Acceso a la Información y Participación Ciudadana en la Gobernanza Democrática Local en Chile. En Revista de Gestión Pública Volúmen VII, Número 2 Julio-diciembre 2018 pp. 146.

¹³⁷ Idem.

¹³⁸ RODRÍGUEZ, Jesús (2004): “Estado y Transparencia: Un paseo por la filosofía política” en Cuadernos de Transparencia, vol 4. (México, IFAI) pp. 7.

¹³⁹ Idem.

tenemos derecho a saber hasta qué punto su actuación es acorde con el mandato democrático”¹⁴⁰.

5.1. Fundamento teórico.

La discusión sobre la transparencia de las instituciones políticas, en particular de los Estados, no es algo que haya aparecido en las últimas décadas, como sí lo han hecho las legislaciones que la incluyen como principio orientador de las administraciones, o al menos, como fundamento o finalidad de la regulación de ciertas áreas de la labor del Estado. El debate sobre este concepto, si bien no acuñado como tal desde sus inicios, puede encontrarse presente en si no todas, la mayoría de las antiguas teorías sobre justicia y poder.

El concepto de Estado de Derecho no se condice necesariamente con su calidad democrática. El concepto inicial de Estado de Derecho (*Rechtsstaat* prusiano) se concibe como dentro de un intento por regularizar relaciones civiles y comerciales del gobierno con ciertas esferas de la sociedad prusiana con el objetivo de reafirmar su legalidad, lo que no tuvo nada que ver con derechos políticos en general. En versiones más avanzadas y democráticas, fueron recogidos los elementos de esta regularización, como la ley previamente sancionada; criterios igualitarios en la aplicación de justicia, posibilidades de defensa legal, etc. De tal origen se desprende la idea de la igualdad formal en aspectos de la vida en sociedad, existiendo la obligación de las instituciones estatales, de tratar a los individuos por igual, lo que podría garantizar la efectividad del Estado de Derecho, democráticamente.

Un Estado Democrático de Derecho, además de garantizar los atributos anteriores, protege los derechos políticos básicos auspiciados por la democracia; defiende el derecho a participar libremente en elecciones razonablemente competitivas y limpias, sancionando derechos que posibiliten esa libertad, como lo son los derechos de asociación, opinión, expresión, y movimiento, entre otros. Un Estado Democrático de Derecho también establece la exigencia de la rendición de cuentas, es decir, que los gobernantes no pueden disponer arbitrariamente de la ley, sino que debe imponérsele la ley, en caso de su transgresión, contemplando un sistema de rendición de cuentas vertical, proveído por las elecciones limpias y horizontal, existiendo instituciones capaces legalmente de exigir al Estado su sometimiento a la ley.

¹⁴⁰ PIÑAR, José Luis (2014): “Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública. Algunas reflexiones en torno a la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno” en Revista catalana de dret públic #49, 2014, pp 7 y 8.

Otra de las características de un Estado Democrático de Derecho es que otorga a los ciudadanos la posibilidad de ser electos para tomar decisiones colectivas vinculantes.¹⁴¹

Son las teorías filosóficas las que refuerzan la respuesta a la pregunta sobre el fundamento de la regulación del derecho de acceso a la información.¹⁴²

En Adam Smith, una de las premisas de la riqueza de las naciones es la predictibilidad de las reglas en una sociedad. En su obra “ La riqueza de las Naciones”, podría argumentarse que implícitamente asume que para alcanzar un crecimiento económico próspero, es necesario la certeza y previsibilidad de las reglas que la sociedad impone, y que “Ninguna sociedad, bárbara o civilizada, ha optado nunca por establecer las reglas jerárquicas de rango y subordinación según cualidades invisibles (como las cualidades de la mente) , sino de acuerdo a otras (reglas) más claras y palpables”¹⁴³, “La gente se interesa tanto por lo que concierne a su subsistencia [...] que el gobierno cede ante sus prejuicios y, con objeto de preservar la tranquilidad pública, establece un sistema que la población aprueba”¹⁴⁴.

Para Immanuel Kant, “[...] son injustas todas las acciones relativas al derecho de otros hombres cuya máxima no es susceptible de publicidad.”¹⁴⁵ En su “Paz perpetua”, de 1793, proporciona una fuente filosófica política para argumentar en favor de la publicidad, y en contra de los *arcana imperii*, explicando que si nos vemos en la necesidad de ocultar nuestras acciones, argumentos o ideas, ciertamente su secreto implica que estas son injustas y además que develarlas haría imposible su cumplimiento, en razón de la reacción que tendrían aquellos que las conocieran. “Kant daba por sentado que la expresión abierta de intenciones autoritarias o la incapacidad para ofrecer buenas razones de los actos políticos, suscitarían tal escándalo entre la gente ilustrada [...] que la mera amenaza de éste sería suficiente disuasión para el político”¹⁴⁶.

El principio de publicidad de las máximas y motivaciones de los gobernantes de Kant, guarda directa relación con el postulado de la Ilustración, debido a que por primera vez, se considera al ser humano, por su naturaleza, con la capacidad de

¹⁴¹ ACKERMÁN, John M. Coordinador. (2008): Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho”. (México, Siglo XXI Editoriales, s.a. de c.v.). pp. 95.

¹⁴² RODRÍGUEZ , Jesús (2004): “Estado y Transparencia: Un paseo por la filosofía política” en Cuadernos de Transparencia, vol 4. (México, IFAI) pp. 5.

¹⁴³ SMITH, Adam (1776): “La riqueza de las naciones” Editor Digital: Titivillus en: <https://web.seducoahuila.gob.mx/biblioweb/upload/1%20La%20riqueza%20de%20las%20Adam%20Smith.pdf> pp. 389.

¹⁴⁴idem. pp.333

¹⁴⁵ KANT, I (1793) “*Paz Perpetua*” como se citó en BOBBIO, Norberto (1985): “*El futuro de la democracia*” (España, Plaza y Janes Editores S.A.)

¹⁴⁶ RODRÍGUEZ, JESÚS. Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política. En Cuadernos de Transparencia, vol 4. México, IFAI, 2004. pp. 36.

juzgar la información, a través de la razón, y someterlas al “examen del propio entendimiento”.¹⁴⁷

Mill, J.S. consideraba que la publicidad del actuar del gobierno y la posibilidad de discutirlos, permitía la participación de los ciudadanos en los asuntos judiciales y administrativos del Estado, por tanto la veía como un atributo del gobierno representativo. Para Mill, la publicidad “(...)permite la crítica de cualquier asunto que parezca inapropiado”.¹⁴⁸

Hace ya algunas décadas, existe consenso de que “[...] la transparencia es una parte integral y determinante de los procesos democráticos”¹⁴⁹ afirmandose que la transparencia mejora la gobernanza y reduce la corrupción, presentandose que es en los países con más data de tradición democrática donde se promueve la transparencia de la información.¹⁵⁰

Como se señala con anterioridad, la construcción de un Estado de Derecho, fue uno de los primeros diseños de Estado que implicara el control de lo público, cuya dogmática alemana lo sustentaba en los principios de legalidad, responsabilidad y control de la administrativo.¹⁵¹ Como hemos también señalado, los Estados de derecho no han sido considerados de por sí democráticos o autosuficientes para el ejercicio del control.

La entrada del pensamiento liberal, que sitúa al ciudadano como su propio gobernante, titular de derechos inherentes a su humanidad, sumado a la globalización, las redes sociales, ha ido incorporando exponencialmente a la población en el sistema del control del poder público, transformando a la misma democracia, en una democracia participativa, donde los ciudadanos son más activos y exigentes, que ejercen el “control vertical del poder”, como que civiles encaminadas monitorear instituciones públicas, desde un análisis independiente de toda la cadena de decisiones públicas, desde arriba para abajo.¹⁵²

¹⁴⁷ LUHAN, D. citado en GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo. Para entender la transparencia. México D.F., Nostra Ediciones S.A., 2008. pp. 16 y 17..

¹⁴⁸ GUERRERO, EDUARDO. Para Entender la Transparencia. México D.F., Nostra Ediciones S.A., 2008. pp. 20.

¹⁴⁹ DE LEÓN, C. Hacia un Concepto de Transparencia: Orígenes e Importancia. 2008. Disponible es <https://studylib.es/doc/4640318/%E2%80%9Chacia-un-concepto-de-transparencia--or%C3%ADgenes-e-importancia%E2%80%9D>. pp. 3.

¹⁵⁰ PERRAMON, JORDI. La Transparencia: Concepto, Evolución y Retos Actuales. En Revista de Contabilidad y Dirección vol. 16, año 2013, pp. 13.

¹⁵¹ CAMACHO, Gladys (2018) “Sobre la transparencia, el derecho de acceso a la información pública y los deberes de publicidad. Su diferencia conceptual y práctica” en Revista de Derecho Público, Número Especial (2018) pp.78.

¹⁵² FOX, J “Transparencia y Rendición de Cuentas” en ACKERMÁN, John M. Coordinador. (2008): “Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho”. (México, Siglo XXI Editoriales, s.a. de c.v.).pp. 181 y 182.

La regulación de este nuevo grupo de mecanismos ciudadanos se hace necesaria. Además, embargo, se ha hecho necesario otorgarle a los individuos de la capacidad de participación, creandose mediante la via legal, diversos sistemas de participación ciudadana, al menos en lo nominal. La regulación legal del principio de transparencia ha ido en el camino de la regulación de la publicidad de la información en poder del Estado y de la participación ciudadana, y normativamente, debería ir dirigido principalmente hacia la protección del derecho de acceso a la información, lo que no sólo implicaría regular transparencia, sino también instrumentos de control, incluida la rendición de cuentas y la responsabilidad, junto a instrumentos que posicionen a la persona en la situación o capacidad para ejercer su derecho.

Se ha señalado que en una “Edad como la nuestra” es aún más necesario ejercer un control de los ciudadanos respecto de la información que posee el poder, considerada la tecnología, que le permite a los que lo ejercen, conocer absolutamente todo lo que hacen los ciudadanos; y tiene razón ya en los años 80, pues sabemos que el desarrollo tecnológico y manejo de la información hace tiempo que se fue de las manos privadas, formando ahora parte de la información pública, junto a otros intereses que cuentan con toda nuestra información, y que pareciera ser un proceso que ya nadie puede detener ni revertir. “Ningún déspota de la Antigüedad, ningún monarca absolutista de la Era Moderna, aún rodeado por miles de espías, pudo obtener jamás sobre sus súbditos, todas las informaciones que el más democrático de los gobiernos puede conseguir hoy gracias al empleo de los cerebros electrónicos”¹⁵³

5.2. Fundamento práctico de la transparencia y el acceso a la información pública:

A nivel normativo, es entendido a nivel global que la transparencia es esencial cualidad de los estados democráticos, indirectamente proporcional a un ambiente propicio para la corrupción, lo que tiene efectos prácticos indiscutibles, por lo que la regulación de esta ya se entiende como algo asumido por los Estados, que no solo se encuentran internacionalmente compelidos a la constante toma de acciones en su favor, si no que se ven afectados por su ausencia, en aspectos presupuestarios ineludibles.

La necesidad de un gobierno abierto, en que exista transparencia de lo público y un efectivo acceso a la información puede ser mirada desde un punto de vista

¹⁵³ BOBBIO, Norberto (1985): “El futuro de la democracia” (España, Plaza y Janes Editores S.A.) pp. 37

filosófico, como se puede entender de lo desarrollado en el título precedente, que en resumen entiende que la apertura de los datos se enfoca como un derecho ciudadano, y se deriva de la idea de que los gobernantes son mandatarios representantes de los intereses de la población, a los que se les debe una constante y veráz rendición de cuentas. Por otro lado, puede mirarse como una necesidad que nace de los beneficios que la transparencia puede acarrear entendida como una herramienta de mejora de la dinámica social, que sin dejar de tener un sustento filosófico, pone el enfoque en las consecuencias prácticas de su ejercicio.¹⁵⁴

La Declaración de Lyon sobre Acceso a la Información y el Desarrollo, que se hizo pública en el Congreso Mundial de Bibliotecas e Información, manifiesta la necesidad de que el derecho de acceso a la información sea reconocido e incluido en la agenda para el desarrollo de las Naciones Unidas de 2015, el cual esboza el planteamiento de nuevos objetivos para 2016-2030, y señala que: “Nosotros, los abajo firmantes, creemos que el progresivo acceso a la información y al conocimiento en toda la sociedad ayudada por la disponibilidad de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones (TICs), apoya el desarrollo sostenible y mejora la calidad de vida de las personas. [...] El desarrollo sostenible busca garantizar a largo plazo la prosperidad socioeconómica de las personas en cualquier lugar y, para lograrlo, es esencial la capacidad para tomar decisiones informadas de los gobiernos, los parlamentarios, las autoridades locales, las comunidades y la sociedad civil”¹⁵⁵.

En esta declaración se afirma que el acceso a la información apoya el desarrollo del fortalecimiento de la gente, para:

- Ejercer sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.
- Ser económicamente activos, productivos e innovadores
- Aprender a aplicar nuevas habilidades.
- Enriquecer su identidad y expresiones culturales.
- Formar parte de la toma de decisiones y participar en una sociedad activa y comprometida.
- Encontrar soluciones basadas en la comunidad para los desafíos del desarrollo.
- Garantizar la rendición de cuentas, la transparencia, la buena gobernanza, participación y el fortalecimiento.

¹⁵⁴ ALDERETE, María Verónica; CIUCCI, Franco y otros (2019): “Construcción de un Índice para Medir la Transparencia Municipal: Buenos Aires, Bahía Blanca y las Capitales de Provincia de Argentina” en *Riem* n° 20, año X, ISSN 0719 pp. 59 a 84 en <https://www.scielo.cl/pdf/riem/n20/0719-1790-riem-20-59.pdf> pp. 63.

¹⁵⁵ FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE ASOCIACIONES DE BIBLIOTECARIOS Y DE BIBLIOTECAS (2014): “Declaración de Lyon sobre el Acceso a la Información y el Desarrollo” disponible en <https://www.lyondeclaration.org/content/pages/lyon-declaration-es-v2.pdf> (consulta efectuada 29.03.2024).

- Medir el progreso con los compromisos públicos y privados del desarrollo sustentable.

También la transparencia de los gobiernos como herramienta a sido entendida desde una perspectiva de desarrollo social y económico, en cuanto otorga ventajas a la ciudadanía para acceder a los datos del gobiernos, y obtener un eficaz acceso a los servicios ofrecidos por el Estado, beneficiandose también el empresariado, en cuanto reduciría los costos de investigación y sondeo para invertir.¹⁵⁶

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha reconocido la relación estrecha que existe entre la libertad de expresión y la democracia, y que el derecho de acceso a la información pública y el principio de transparencia de la gestión estatal son una de las principales herramientas de lucha contra la corrupción, y mediante Resolución 1/2018 de fecha 02 de marzo de 2018, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se refiere a los efectos de la falta de acceso a la información pública, siendo un elemento indispensable para los Estados, señalando que: “[...] la falta de transparencia en la gestión pública facilita la corrupción e impide el control ciudadano y el escrutinio de la prensa sobre asuntos críticos como la contratación pública y la gestión del presupuesto, en particular sobre gastos en infraestructura y programas sociales; las actividades de lobby; el conflicto de interés y sistemas de empleo público, así como el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas políticas”¹⁵⁷.

La Transparencia Pública es entendida por algunos como una eficaz “[...] herramienta para defender el Estado de Derecho y Democrático contenido en nuestra Carta Política”¹⁵⁸

Si entendemos al Estado actual, como un Estado Constitucional de derecho, entonces debemos asumir que sus autoridades son responsables por sus actos, lo que implica un deber de información no sólo sobre el resultado de sus acciones, sino también del proceso y forma en que han llevado a cabo sus funciones públicas. Esto se debe a que a partir de las atribuciones legales de su propia autoridad, que los proveen de facultades y presupuestos para su cumplimiento, debe entenderse un correlato relacionado con la rendición que estos deben hacer de sus cuentas. Por este motivo, se entiende que entre otros,

¹⁵⁶ ALDERETE, María Verónica; CIUCCI, Franco y otros (2019): “Construcción de un Índice para Medir la Transparencia Municipal: Buenos Aires, Bahía Blanca y las Capitales de Provincia de Argentina” en *Riem* n° 20, año X, ISSN 0719 pp. 59 a 84 en <https://www.scielo.cl/pdf/riem/n20/0719-1790-riem-20-59.pdf> pp. 63.

¹⁵⁷ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2018): “Resolución 1/2018, Corrupción y Derechos Humanos” disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-18-es.pdf>. (consulta efectuada el 19.03.2024).

¹⁵⁸ CAMACHO, GLADYS. Sobre la Transparencia, el Derecho de Acceso a la Información Pública y los Deberes de Publicidad. Su diferencia conceptual y práctica. En *Revista de Derecho Público, Número Especial*, 2018. pp.75.

la transparencia esta dentro de la base de la teoría democrática¹⁵⁹, ya que los ciudadanos, como mandantes del Estado en el ejercicio de la soberanía delegada, y en ejercicio de sus derechos de expresión, asociación, manifestación y petición, entre otros, actúan en la participación, supervisión o fiscalización y control de la gestión estatal, pidiendo cuenta de que las autoridades cumplan su función de servicios al bien común, sujetos a las leyes y a sus responsabilidades especiales.¹⁶⁰

5.3. Transparencia en la Administración del Estado

a) Marco conceptual

Habiendo identificado las diferentes categorías y acepciones del concepto de transparencia, en su sentido literal o como una noción general del concepto, consistente en la posibilidad de ver a través de algo; en un contexto social general, como virtud de algunas organizaciones o grupos de personas; o en un contexto jurídico, como el ejercicio de un derecho o como noción particular dentro de la Administración Pública, conviene precisar qué es lo que caracterizará al “Estado transparente”, ya que es válido cuestionar el sentido y efectividad de la aplicación de este concepto, considerando especialmente la complejidad social del ente al que nos referimos, el Estado.¹⁶¹

La transparencia que en este trabajo nos preocupa se radica en el contexto de lo administrativo, diferenciándose de la transparencia buscada en los mercados, el contexto empresarial o procesos electorales.

De acuerdo con un concepto actual de transparencia, que se relaciona con la actual necesidad de que este cuente con los “[...] mecanismos y herramientas para que ciudadanos puedan conocer la labor del gobierno y los órganos del Estado, de modo que constituyen una manera de prevenir o revelar prácticas abusivas y actos de corrupción.”¹⁶², uno de los mecanismos, como lo es el acceso a la información, contextualiza a la transparencia dentro de lo administrativo, por el tipo y características de información que pueda proporcionar este Estado.

El enfoque está dado por la información. De acuerdo con lo descrito en el capítulo primero, precisiones, la información debe tener las características de ser oportuna, pertinente, verificable, íntegra y accesible, entre otras. Un Estado transparente

¹⁵⁹ CASTILLO, Leonardo; CELEDÓN, Andrés y otros: “Acceso a la información pública y transparencia”, Cuadernos Jurídicos de la Academia Judicial (Santiago, DER Ediciones Limitada, 2022) pp. 2.

¹⁶⁰ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL: “Guía de formación Cívica”. Departamento de Servicios Legislativos y Documentales. Programa de Formación Cívica 2020. pp 117 y 118.

¹⁶¹ BLANCO, Isabel: “Transparencia y gestión pública” en Sociedad, Estado y Territorio. Vol 3 N°2, Julio – Diciembre 2014. pp 39.

¹⁶² CASTILLO, Leonardo; CELEDÓN, Andrés y otros. Acceso a la Información Pública y Transparencia. En Cuadernos Jurídicos de la Academia Judicial. Santiago, DER Ediciones Limitada, 2022. pp. 1.

es aquel que provea este tipo de información; aquella que permita dilucidar la identidad específica del Estado, las acciones y resultados de la *res pública*.¹⁶³

Se entenderá entonces, que la transparencia en el Estado, es aquella característica en que este “[...] deje ver a los ciudadanos ver a través de su gigante infraestructura y poderes casi ilimitados, qué es lo que están haciendo los funcionarios públicos, cómo lo están haciendo y en qué están gastando los recursos¹⁶⁴”. Por tanto, como principio rector y como parte de un derecho mayor, en el presente trabajo se aludirá a la transparencia del Estado como un concepto normativo, como el efectivo ejercicio por parte de los poderes públicos, de acciones tendientes a cumplir con la expectativa de proporcionar, de manera verificable, información válida y suficiente¹⁶⁵ requerida por la legislación y los ciudadanos, en cuanto tenga la capacidad, en otras palabras, de “[...] exponer y someter al juicio de la población, la información relativa a su administración, a las bases de formulación de sus decisiones, al destino de los recursos que la sociedad les ha confiado y al desempeño de sus agentes”¹⁶⁶.

La observación del cumplimiento de los objetivos económicos, sociales y ambientales implican informarse sobre el tipo de bienes y servicios prestados por el Estado, su misión y destinatarios y la definición de los mecanismos para comprobar su cumplimiento.¹⁶⁷

En el presente trabajo se marca una clara distinción entre la legislación sobre transparencia o acceso a la información pública, respecto de la transparencia abstracta, que no se satisface en la regulación del derecho a la información, sino que lo hace posible, lo garantiza y promueve, ya sea que se la considere un principio, un requisito o un derecho.

“[...] la aprobación de una ley de acceso a la información, por muy bien intencionada y progresista que sea, no es en sí misma suficiente para generar la inversión en las prácticas y usos administrativos que requiere el derecho [...], sino que la ley debe concebirse como un instrumento – desde luego imprescindible – de administración de una verdadera política pública de transparencia que comprenderá otras medidas complementarias [...]”¹⁶⁸

¹⁶³ BLANCO, ISABEL. Transparencia y Gestión Pública. En Sociedad. Estado y Territorio Vol 3 N°2 Julio – Diciembre 2014. pp. 42.

¹⁶⁴ JARA, Camilo; GAJARDO, Carmen. El Derecho de Acceder a la Información Pública. Vías de Intervención Ciudadana. [Memoria para optar al grado de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales]. Universidad de Chile, 2013.

¹⁶⁵ BLANCO, ISABEL. Transparencia y Gestión Pública. En Sociedad. Estado y Territorio Vol 3 N°2 Julio – Diciembre 2014. pp. 38.

¹⁶⁶ BLANCO, Isabel (2014): “Transparencia y Gestión Pública” en Sociedad. Estado y Territorio Vol 3 N°2 Julio – Diciembre 2014. pp 32.

¹⁶⁷ BLANCO, Isabel (2014): “Transparencia y Gestión Pública” en Sociedad, Estado y Territorio Vol 3 N°2, Julio – Diciembre 2014. pp 42.

¹⁶⁸ FERNANDEZ RAMOS, en ASTUDILLO MUÑOZ, Jorge (2019): “El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno” (Santiago, RiL editores) pp. 90.

Si bien nuestro país ha recorrido un largo u fructífero camino hacia la regulación del acceso a la información en manos del poder público, no es ajeno a la existencia y mantención de intereses arraigados en nuestra cultura, que han hecho frente a la internalización y afianzamiento de la transparencia en el país, tales como privilegios, discrecionalidad, nepotismo, entre otros, coexistiendo espacios de transparencia y carencia de ella, dentro de los diversos ejercicios de la función pública.¹⁶⁹

b) Funciones o beneficios de la transparencia en la Administración del Estado:

Actualmente, se señalan como funciones¹⁷⁰ o beneficios de la transparencia en un Estado, principalmente las siguientes:

i. Producción de más democracia y potenciadora de otros medios de democratización:

En el sentido del concepto de democracia tratado en el presente trabajo, establecido en su primer capítulo como un “[...] medio para manejar las relaciones de poder, de modo que la dominación sea minimizada [...]”¹⁷¹, la transparencia es considerada como recurso para que la ciudadanía pueda desarrollar una influencia directa sobre la administración pública, en ocasiones el único medio, “[...]de modo de compensar las asimetrías de poder en la formación de las decisiones públicas y en la generación de bienes y servicios públicos”¹⁷², permitiendo la sumisión del poder a la crítica y el escrutinio público, transformándolo en objeto de control social. La existencia de participación ciudadana, como medio de influencia sobre las decisiones públicas, requiere del acceso a la información clave, de la misma manera que la falta de esta última, quita eficacia a la competencia como medio de crítica y control por parte de la ciudadanía.¹⁷³

Los factores de validez y amplitud de acceso de la información, junto a la utilización de indicadores confiables, presentes en un Estado transparente, alteran la ecuación de poder de los actores, impactada por su contribución a una

¹⁶⁹ BLANCO, Isabel (2014): “Transparencia y gestión pública” en *Sociedad. Estado y Territorio* Vol 3 N°2 Julio – Diciembre 2014. pp 32.

¹⁷⁰ CASTILLO, Leonardo; CELEDÓN, Andrés y otros, (2022): “Acceso a la Información Pública y Transparencia” en *Cuadernos Jurídicos de la Academia Judicial* (Santiago, DER Ediciones Limitada) pp. 2-4.

¹⁷¹ SHAPIRO, I. *The state of democratic theory*. Princeton, USA, Princeton University Press, 2003. Trad: “Instead, democracy is better thought of as a means of managing power relations so as to minimize domination”.

¹⁷² CUNILL, Nuria (2006): “La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad?” en *Revista Chilena de Administración Pública. Estado, gobierno, gestión pública* N° 8 pp. 25.

¹⁷³ CUNILL, Nuria (2006): “La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad?” en *Revista Chilena de Administración Pública. Estado, gobierno, gestión pública* N° 8 pp. 25.

mejor percepción de la realidad.¹⁷⁴ La transparencia y el acceso a la información pública “[...] permiten, además, generar límites, frenos y contrapesos al ejercicio del poder haciendo asequible a las personas la información que le permita cuestionar y exigir a la autoridad, constituyéndose en basamentos para la democracia y por cierto, la cohesión social”¹⁷⁵.

Se ha señalado también, que “[...]una ciudadanía empoderada e informada permitiría generar círculos virtuosos para la deliberación pública, donde la ciudadanía cuenta con mayores herramientas para debatir y construir su propio poder comunicativo [...] que permita hacer contrapesos al poder administrativo”¹⁷⁶.

ii. Responsabilización de la administración pública:

Se entiende que la demanda por la rendición de cuentas¹⁷⁷, aparece ante la existencia de opacidad o falta de información¹⁷⁸, volviendo a la transparencia de un Estado, no sólo un requisito demandado, sino condición de eficacia del poder de fiscalización y eventual sanción por parte de la ciudadanía.

La responsabilización como rendición de cuentas por parte de la Administración Pública es directamente asociada por algunos autores, en cuanto describen la transparencia como “[...]la obligación de los poderes públicos de rendir cuenta de sus acciones, es decir, a exponer y someter al juicio de la población la información relativa a su administración, a las bases de formulación de sus decisiones, al destino de los recursos que la sociedad les ha confiado y al desempeño de sus agentes”¹⁷⁹.

Se considera que la transparencia y el acceso a la información son principios esenciales dentro de una democracia, en cuanto “[...] obligan a la rendición de cuentas de las instituciones hacia la ciudadanía”¹⁸⁰.

La transparencia hace posible la evaluación y fiscalización por parte de la ciudadanía, de sus autoridades las decisiones que estas toman.¹⁸¹

¹⁷⁴ BLANCO, Isabel (2014): “Transparencia y Gestión Pública” en Sociedad, Estado y Territorio Vol 3 N°2, Julio – Diciembre 2014 pp.38.

¹⁷⁵ CASTILLO, Leonardo; CELEDÓN, Andrés y otros, (2022): “Acceso a la Información Pública y Transparencia” en Cuadernos Jurídicos de la Academia Judicial (Santiago, DER Ediciones Limitada) pp. 5.

¹⁷⁶ HERNÁNDEZ, José (2018): “La Forma y la Esencia”: Efectos de las Leyes de Transparencia, Acceso a la Información y Participación Ciudadana en la Gobernanza Democrática Local en Chile” en Revista de Gestión Pública Volúmen VII, Número 2 Julio-diciembre 2018 pp. 147.

¹⁷⁷ Concepto desarrollado en Capítulo I, Título 3, letra e).

¹⁷⁸ CUNILL, Nuria (2006): “La Transparencia en la Gestión Pública ¿Cómo construirle viabilidad?” en Revista Chilena de Administración Pública. Estado, gobierno, gestión pública N° 8 pp. 26.

¹⁷⁹ BLANCO, Isabel (2014): “Transparencia y Gestión Pública” en Sociedad, Estado y Territorio Vol 3 N°2, Julio – Diciembre 2014. pp 32.

¹⁸⁰ INSTITUTO CHILENO DE ESTUDIOS MUNICIPALES; Hernández, José (2018): “Transparencia en las Municipalidades. Una mirada a 10 años de la ley 20.285” (Santiago, Chile, ICHEM) en <https://repositorio.ua autonom a.cl/handle/20.500.12728/3195>. pp. 3.

¹⁸¹ CASTILLO, Leonardo; CELEDÓN, Andrés y otros, (2022): “Acceso a la Información Pública y Transparencia” en Cuadernos Jurídicos de la Academia Judicial (Santiago, DER Ediciones Limitada) pp. 4

iii. Eficiencia y eficacia en la gestión pública:

Uno de los elementos para lograr otorgar legitimidad a las actuaciones de los entes públicos, como en muchas otras organizaciones, es la calidad del proceso de producción de los bienes y servicios y la satisfacción de las necesidades de los usuarios. Es parte de la responsabilidad del Estado lograr altos niveles de eficiencia y eficacia, es decir, cumplir los objetivos con el máximo aprovechamiento de los recursos, agregando valor a cada etapa productiva y al resultado final.¹⁸²

La transparencia es necesaria para la generación de valor público de los servicios del Estado, en cuanto aquella permite el flujo de la información sobre los problemas y necesidades que se hayan de resolver, manifestadas las preferencias de los actores sociales.¹⁸³ Se entiende que la existencia de “[...] diálogos constantes y colaborativos entre gobiernos y ciudadanos” implica una mejora en la legitimidad de las acciones de la Administración como la efectividad misma del quehacer público [...]. Para ello, se establecen arreglos institucionales y mecanismos de interacción entre la Administración y la sociedad civil, entendiendo que el mismo acto de participar en estos espacios logra generar conciencia sobre la importancia de de la democracia y del involucramiento ciudadano, así como despertar interés en las cuestiones públicas de su propia comunidad¹⁸⁴.

Dentro de tal proceso, la transparencia de las actividades públicas permite el establecimiento de compromisos creíbles, que a partir de la confianza¹⁸⁵, incentiva la cooperación voluntaria; minimiza la competencia destructiva y genera mayor información. Cuando por el contrario, la información es escasa, permite la creación de mercados de la información como bien valioso, transable y asimétrica, por lo que el acceso a aquella reduciría la existencia de tales mercados. Dentro de los entes normativos, la transparencia facilita la competencia de ideas y políticas y contribuir a la eficiencia del proceso de creación legislativa o regulatoria.¹⁸⁶

Por otro lado, la existencia de una publicidad de la gestión pública, especialmente de los resultados obtenidos por esta, y la posibilidad de aprobación social de los

¹⁸² BLANCO, Isabel (2014): “Transparencia y gestión pública” en Sociedad. Estado y Territorio Vol 3 N°2 Julio – Diciembre 2014. pp. 33 -35.

¹⁸³ CASTILLO, Leonardo; CELEDÓN, Andrés y otros, (2022): “Acceso a la Información Pública y Transparencia” en Cuadernos Jurídicos de la Academia Judicial (Santiago, DER Ediciones Limitada) pp. 5.

¹⁸⁴ HERNÁNDEZ, José (2018): “La Forma y la Esencia”: Efectos de las Leyes de Transparencia, Acceso a la Información y Participación Ciudadana en la Gobernanza Democrática Local en Chile” en Revista de Gestión Pública Volúmen VII, Número 2 Julio-diciembre 2018 pp. 148.

¹⁸⁵ CASTILLO, Leonardo; CELEDÓN, Andrés y otros, (2022): “Acceso a la Información Pública y Transparencia” en Cuadernos Jurídicos de la Academia Judicial (Santiago, DER Ediciones Limitada) pp. 4.

¹⁸⁶ CUNILL, Nuria (2006): “La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad?” en Revista Chilena de Administración Pública. Estado, gobierno, gestión pública N° 8 pp. 27-28.

servicios, fomenta la competencia por mejora de la prestación, convirtiéndose en incentivo de mejora del desempeño a través de la presión social.¹⁸⁷

Cuando dentro de la ecuación por mayor eficiencia en el alcance de los objetivos del ámbito público, el concepto de rentabilidad deber ser sustituida por el concepto de bien común, los recursos obtenidos que no se apliquen a la actividad económica deben ser destinados a la mejora de la calidad de vida de la población, la capacidad del ente público para transparentar y rendir cuentas incide no solo como herramienta de control, sino también de aprendizaje y mejora, basada en un acceso a la información que sea de calidad.¹⁸⁸

Siendo responsabilidad del Estado, el cumplimiento de los objetivos con el máximo aprovechamiento de recursos y agregando valor a sus resultados, se hace necesaria la incorporación de las variables de cambio de las metas y necesidades emergentes, reorientando políticas y recursos, lo que requiere de la existencia de una población vinculada a las redes de información, que plantea la exigencia de exteriorización de las acciones del Estado y su correspondencia con los cambios cotidianos.¹⁸⁹

Respecto de la actuación de los servidores públicos, se ha señalado que si bien a los organismos públicos se les hace difícil transmitir su responsabilidad desde órgano hacia los funcionarios, que incide en la calidad del servicio, atribuible a falta de incentivos, desequilibrios salariales, insuficiencia de personal, entre otros, “[...]los procesos intensivos de formación que contemplan técnicas de información, rendición de cuentas y control de los actos públicos, producen resultados que motivan actitudes responsables y creativas en los funcionarios”¹⁹⁰.

iv. Disminución o combate de la corrupción:

Se entiende que las leyes de transparencia buscarían generar incentivos en contra de la utilización indebida de los bienes públicos, al generarse la posibilidad de ejercer una mayor fiscalización.¹⁹¹ La existencia de transparencia en un Estado, y en el ejercicio de su gestión, provoca la “[...] inhibición de aquellas conductas que sean contrarias a la probidad, debido a la censura social que provocan aquellas conductas y, para el caso de que se provoquen, también facilitan su investigación y sanción”¹⁹².

¹⁸⁷ Ídem. pp. 28.

¹⁸⁸ BLANCO, Isabel (2014): “Transparencia y Gestión Pública” en Sociedad. Estado y Territorio Vol 3 N°2 Julio – Diciembre 2014. pp. 37- 38.

¹⁸⁹ Ídem. pp. 35.

¹⁹⁰ BLANCO, Isabel (2014): “Transparencia y Gestión Pública” en Sociedad. Estado y Territorio Vol 3 N°2 Julio – Diciembre 2014. pp. 35

¹⁹¹ INSTITUTO CHILENO DE ESTUDIOS MUNICIPALES; Hernández, José (2018): “Transparencia en las Municipalidades. Una mirada a 10 años de la ley 20.285” (Santiago, Chile, ICHEM) en <https://repositorio.ua autonom a.cl/handle/20.500.12728/3195>. pp. 3.

¹⁹² CASTILLO, Leonardo; CELEDÓN, Andrés y otros, (2022): “Acceso a la Información Pública y Transparencia” en Cuadernos Jurídicos de la Academia Judicial (Santiago, DER Ediciones Limitada) pp. 4

v. Confianza en el sector público:

Se entiende que la confianza entre la ciudadanía y el sector público es un aspecto central dentro de la relación o interacciones que ambas partes puedan tener, basada en la expectativa de un actuar benéfico de las instituciones públicas para la población, lo que como se ha señalado en el apartado de eficiencia y eficacia, puede promover a una mayor cooperación entre ambas y una mayor adhesión a las normas por parte de los ciudadanos.¹⁹³

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico inició una conceptualización de la confianza¹⁹⁴, que entiende que la confianza es algo que no sólo depende de los resultados de la gestión de un gobierno, sino de cómo lo hace, para quién y con quién, distinguiéndose la confianza en la competencia (si se cumple con las expectativas sobre la competencia de quienes dirigen) de la confianza en las intenciones (creencia de un actuar ético o imparcial de las instituciones). De acuerdo con esta conceptualización, dos factores de la gobernanza pública se relacionan con la transparencia pública¹⁹⁵:

1. La apertura e inclusión, que se vincula al proceso de comunicación entre los gobiernos y las partes interesadas en información relevante y útil.
2. La integridad, vinculada al escrutinio público de la gestión, el control de la discrecionalidad, la legalidad, eficacia y eficiencia, considerado el factor más relevante para la confianza.

¹⁹³ NAVARRETE YÁÑEZ, B., DEL CAMPO GARCÍA, E. y otros (2022): “La Confianza Institucional como un Determinante de la Evaluación Ciudadana del Acceso a la Información a Nivel Municipal en Chile” en Revista Iberoamericana de Estudios Municipales 1-26. <https://revistas.uaautonoma.cl/index.php/riem/article/view/1855/1361> pp. 11.

¹⁹⁴ OCDE (2017): “OECD Guidelines on Measuring Trust” disponible en <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264278219->.

¹⁹⁵ NAVARRETE YÁÑEZ, B., DEL CAMPO GARCÍA, E. y otros (2022): “La Confianza Institucional como un Determinante de la Evaluación Ciudadana del Acceso a la Información a Nivel Municipal en Chile” en Revista Iberoamericana de Estudios Municipales 1-26. <https://revistas.uaautonoma.cl/index.php/riem/article/view/1855/1361> pp. 12-13.

CAPÍTULO II: MARCO REGIONAL, CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA REGULACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El presente capítulo persigue esbozar y situar temporalmente las causas y características de la regulación legislativa del derecho de acceso a la información pública, su acceso mismo y la transparencia en los gobiernos, a partir de una breve descripción del contexto y los procesos de introducción de las ideas de legislación sobre la materia, los principios doctrinarios que se han desarrollado para su implementación desde de las últimas décadas del siglo XX, con el objeto de tener un marco de requisitos básicos consensuados para la regulación, y permitir una comprensión y análisis de la regulación generada en Chile en las primeras décadas del presente siglo y sentar parámetros para reflexiones que se efectuarán en el siguiente capítulo de la presente investigación.

1. Los nuevos paradigmas de la gestión pública

1.1. De la gestión pública a la “gerencia pública”

Uno de los factores más claros para la consideración de la transparencia como un valorpreciado en la actualidad, dentro del contexto administrativo, es la incompatibilidad que existe entre el flujo libre de la información y Estados autoritarios de Occidente, que han sido permeados y debilitados ante las inevitables tenedecias móviles de la información junto a la revalorización de la libertad. Lo anterior, creó una grieta para introducción y la consiguiente proliferación en América Latina, de leyes sobre el acceso a la información, generalmente promovidas por grupos de la sociedad civil, incluidas organizaciones empresariales.¹⁹⁶

¹⁹⁶ CUNILL, Nuria (2006): “La Transparencia en la Gestión Pública ¿Cómo construirle viabilidad?” en Revista Chilena de Administración Pública. Estado, gobierno, gestión pública N° 8 pp. 23.

Posterior al esfuerzo por minimizar el rol del Estado en la esfera económica y social, siendo su sobredimensión, vinculada a estructuras gubernamentales anacrónicas, correspondientes a patrones culturales de las burocracias centralizadas¹⁹⁷, desde finales de los años setenta se impulsa en países de la Organización Internacional para la Cooperación y el Desarrollo Económico¹⁹⁸ una variante crítica que por el contrario, impulsa una reestructuración del Estado, para ampliarlo en su capacidad institucional, enfatizando su efecto positivo en la regulación de los mercados, en el entendido de lograr un gobierno más económico y eficiente, introduciéndose intencionalmente cambios dentro del sector público, como ampliación del poder político, mayor libertad de gestión y mayor transparencia. Puede considerarse a Estados Unidos, miembro de la Organización Internacional para la Cooperación y el Desarrollo Económico desde el año 1961, como uno de los países promotores de este nuevo tipo de gestión.¹⁹⁹ En 1997, generalizándose mundialmente tales ideas, el Banco Mundial propone un conjunto de medidas que apelan al competencia dentro de las Administraciones, a la apertura de las instituciones gubernamentales, la descentralización y aplicación de prácticas de participación ciudadana. Estas nuevas reformas priorizarían una reestructuración del Estado, en su composición, amparado en el éxito de ideas básicas provenientes de las ciencias de gestión en el mundo privado, (como tecnologías de gestión privada, racionalización de estructuras y procedimientos, revisión de los procesos de toma de decisiones e incremento de productividad de los funcionarios).²⁰⁰

Lo anterior, sin embargo, había sido criticado, por intentar aplicarlo al ámbito de lo público, en donde no pueden ser aplicadas las lógicas racionales de la individualidad, ante la necesidad de observar valores colectivos y la exigencia de colaboración interinstitucional que demanda la gestión de las políticas públicas, existiendo una “[...]desconfianza en torno a la factibilidad de una rápida combinación entre los valores de la nueva gestión pública y los valores de la administración pública tradicional”²⁰¹.

Se considera que en América Latina, impera un sistema tradicional weberiano, donde el clientelismo y/o los sistemas patrimonialistas encuentran profundo arraigo, y en que de acuerdo con la Organización para la Cooperación y

¹⁹⁷ LÓPEZ, Andrea (2002): “La Nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual” Serie I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado N° 68 (Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública) en <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/INAPngpfinal.pdf> pp. 10.

¹⁹⁸ Organización Internacional cuya misión es diseñar mejores políticas que favorezcan la prosperidad, la igualdad, las oportunidades y el bienestar para todas las personas, a la que Chile pertenece desde el 07 de mayo de 2010.

¹⁹⁹ LÓPEZ, Andrea (2002): “La Nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual” Serie I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado N° 68 (Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública) en <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/INAPngpfinal.pdf> pp. 9.

²⁰⁰ Ídem pp. 7-9

²⁰¹ Ídem pp. 9-10.

Desarrollo Económico, se presenta un mal funcionamiento del sector público, generado por la falta de formalidad y respeto a las normas.

Se han categorizado nuevas técnicas de gestión que en términos generales han sido rescatados por la organización, aunque con ciertos reparos, y que son las siguientes:²⁰²

- i. Reestructuración: Guiada por la planificación y establecimiento de prioridades, suprimiendo lo que no genere valor a la institución, como lo obsoleto, la duplicación, los privilegios y todo lo que no sea transparente.
- ii. Reingeniería: Como un cambio organizacional que propone empezar de nuevo, con dispositivos orientados a procesos, prescindiendo de las tareas y posiciones establecidas en las jerarquías organizacionales, aprovechando las ventajas de las tecnologías informáticas. Sin embargo, a esta propuesta se criticaba que propender a una mayor flexibilidad y eficiencia, podría ampliar la discrecionalidad de los funcionarios, siendo factible la aparición de abuso de poder, arbitrariedad y corrupción.²⁰³
- iii. Reinvento: Crear una cultura empresarial con mecanismos de mercado y pensamiento estratégico a largo plazo en el sector público, con enfoque en los resultados, con incentivos de mercado, teniendo en consideración los comportamientos de los ciudadanos para la satisfacción de sus demandas.
- iv. Realineación de la organización y el personal detrás de los objetivos establecidos.
- v. Re-conceptualización: Apunta a mejorar el ciclo de aprendizaje organizacional en todas sus dimensiones y desarrollar en el sector público una nueva forma de entender lo gerencial, promoviendo la capacidad de adaptación y de forjar conocimiento.

En los lineamientos Organización Internacional para la Cooperación y el Desarrollo Económico podemos distinguir rasgos clave en los cambios de la gerencia pública, como lo son²⁰⁴:

- Devolver autoridad y otorgar flexibilidad;
- Asegurar el desempeño, el control y la responsabilidad
- Desarrollar la competencia y la elección;
- Proveer servicios adecuados y amigables a los ciudadanos;
- Mejorar la gerencia de los recursos humanos;
- Explotar la tecnología de la información;
- Mejorar la calidad de la regulación y
- Fortalecer las funciones de gobierno en el centro.

²⁰² Ídem.

²⁰³ Ídem. pp 8.

²⁰⁴ Ídem. pp. 12.

Las nuevas técnicas de gestión implican un avance de los programas de modernización más allá de los valores de economía, eficiencia y eficacia del inicio de la idea de intriducción de este nuevo paradigma en las organizaciones públicas en el auge del neoliberalismo, comenzando a cobrar sentido nuevos preceptos como adaptabilidad, innovación, representación y participación, para configurar un paradigma post – burocrático.²⁰⁵

Existen además, dentro de un plano limitado, movimientos de reestructuración o reforma del Estado más recientes, que han dado más valor a la transparencia, atendido el reclamo a una mayor responsabilización de los gestores públicos, para la justificación de su mayor discrecionalidad o de resultados deficientes, que ha reivindicado una mayor visibilidad de las decisiones y sus resultados.²⁰⁶

La revolución digital por su parte, a traído aparejados cambios tecnológicos que han transformado tanto los costos como los incentivos de la transparencia, reforzando la ya existente presión por el conocimiento de los datos públicos relevantes. Fue así como surge una segunda ola de reformas que consideraron necesario ir más allá y regular una publicación oficiosa y constante de información en poder de las Administraciones, naciendo leyes sobre la denominada transparencia activa²⁰⁷.

1.2. La gobernanza digital y la transparencia

a) Sistemas de Decisiones Automatizadas en el sector público

En la actualidad nos enfrentamos a nuevas situaciones y herramientas en la gestión de los asuntos públicos por parte de la Administración del Estado, especialmente respecto de la gestión de las prestaciones sociales, efectuadas a partir de tecnologías digitales y sistemas automatizados de decisión, parte de lo que se le ha llamado Estado de Bienestar Digital, definido como “[...]sistemas de asistencia y protección social que se basan cada vez más en datos y tecnologías

²⁰⁵ LÓPEZ, Andrea (2002): “La Nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual” Serie I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado N° 68 (Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública) en <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/INAPngpfinal.pdf> pp 13.

²⁰⁶ CUNILL, Nuria (2006): “La Transparencia en la Gestión Pública ¿Cómo construirle viabilidad?” en Revista Chilena de Administración Pública. Estado, gobierno, gestión pública N° 8 pp. 23.

²⁰⁷ ALDERETE, María Verónica; CIUCCI, Franco y otros (2019): “Construcción de un Índice para Medir la Transparencia Municipal: Buenos Aires, Bahía Blanca y las Capitales de Provincia de Argentina” en Riem n° 20, año X, ISSN 0719 pp. 59 a 84 en <https://www.scielo.cl/pdf/riem/n20/0719-1790-riem-20-59.pdf>

digitales que se utilizan para automatizar, predecir, identificar, vigilar, detectar, singularizar y castigar”²⁰⁸.

Los procesos automatizados de decisión basados en la recolección de datos, han adquirido gran importancia.²⁰⁹ La presente revolución tecnológica ha permitido a los Estados mejorar la gestión de sus prestaciones sociales, a través del gran cruce de datos al que hoy es posible de acceder, acumulando incontable información sobre sus ciudadanos, muchas veces externalizándose el servicio de recolección de datos a actores privados, dependiendo de la capacidad estatal de gestión, sin los resguardos y protección requeridos para la protección de los derechos de las personas.²¹⁰

Se señala que algunos teóricos consideran probable que las decisiones de políticas públicas serán a futuro realizadas por robots o algoritmos; sin embargo, la mayor eficiencia y eficacia del uso de recursos públicos, no debiese justificar cualquier innovación tecnológica, si se quiere evitar caer en un sistema de asistencia social que sea un “régimen de control y disciplina de los más desaventajados”²¹¹.

En un estudio efectuado por la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez con el Consejo para la Transparencia, se indagó sobre la existencia, identificación, propósito, datos utilizados e información disponible de sistemas de decisiones automatizadas por parte de un 33% de 870 servicios de la Administración Pública que fueron consultados, informándose un total de 219 sistemas. El estudio refleja un “[...]avance fortuito de esta materia impulsado por leyes de transparencia y participación de la ciudadanía en gestión pública”²¹².

b) Incidencia del principio de transparencia en la gobernanza digital

La transparencia suele identificarse en el ámbito de la gobernanza digital y el uso de sistemas de decisiones automatizadas con la “[...]propiedad de explicabilidad o la posibilidad de explicación del sistema”²¹³. Al interactuar estos sistemas con los ciudadanos, en su búsqueda de información en ejercicio de sus derechos, estos debiesen ser transparentados en el sentido de que deben ser entendidos por estos, de acuerdo a lo pretendido por el respeto al principio en su acepción general, considerada como uno de los principios más distintivos del desarrollo de la regulación en materia algorítmica²¹⁴.

²⁰⁸ CODDOU, Alberto; SMART, Sebastián (2021): “La Transparencia y la No Discriminación en el Estado de Bienestar” en Revista Chilena de Derecho y Tecnología Vol. 10 Num. 2 pp. 302.

²⁰⁹ Ídem. pp. 304.

²¹⁰ Ídem. pp. 305.

²¹¹ Ídem. pp. 302.

²¹² GARRIDO, Romina; LAPOSTOL, José y otros (2021): “Transparencia Algorítmica en el Sector Público” (Santiago, Consejo para la Transparencia/Gob Lab UAI). pp. 3

²¹³ Ídem.

²¹⁴ Ídem. pp. 5.

En el ordenamiento jurídico chileno no existen obligaciones para la transparencia algorítmica, como es el caso de otros sistemas, ya sean registrales o jurisdiccionales²¹⁵, presentándose una configuración indirecta que se produce en el ámbito de lo público cuando estos SDA son considerados relevantes para el cumplimiento de obligaciones respecto de actos regulados por la Ley de Transparencia. “Los expertos coinciden en que la Ley 20.285 de Transparencia ofrece una línea de base: “[...]que la información que obra en poder del Estado y aquella que es creada con presupuesto público, es pública y este criterio debiera ser exactamente el mismo en el caso de los algoritmos creados o que obran en poder del estado, debiendo sólo someterse la reserva a las causales de excepción establecidas en el artículo 8º de la Constitución y en la misma ley de Transparencia”²¹⁶.

El problema que se presenta, es que estos sistemas tienen el potencial de aumentar las asimetrías de poder entre Estado y población, principalmente en materia de acceso a la información²¹⁷. Si bien se ha pensado que la Administración “[...]tiene a su alcance un conjunto de instrumentos y tecnologías, que facilitan una creciente ampliación de los espacios transparentes y translúcidos [...]”²¹⁸, es plenamente plausible pensar que la introducción de estas nuevas tecnologías podrían disminuir la capacidad de acceso del ciudadano a la información pública, considerando la complejidad del idioma tecnológico, en especial de todo lo que implica la implementación de inteligencia artificial en la toma de decisiones públicas. Esto a pesar de que la gobernanza digital ha sido considerada como parte de la modernización del Estado.²¹⁹

A modo ejemplificador, estas tecnologías pueden ser utilizadas por la Administración para las siguientes funciones²²⁰:

- Establecer la elegibilidad, el cálculo y el pago de prestaciones sociales;
- Detectar y prevenir el fraude a la asistencia social;
- Calificar a las personas en función de sus riesgos o necesidades específicas;
- Interactuar y hacer seguimiento de los beneficiarios;

²¹⁵ Ídem. pp. 6.

²¹⁶ Ídem.

²¹⁷ CODDOU, Alberto; SMART, Sebastián (2021): “La Transparencia y la No Discriminación en el Estado de Bienestar” en Revista Chilena de Derecho y Tecnología Vol. 10 Num. 2 Pags. 302.

²¹⁸ BLANCO, Isabel (2014): “Transparencia y gestión pública” en Sociedad. Estado y Territorio Vol 3 N°2 Julio – Diciembre 2014. pp 32.

²¹⁹ CODDOU, Alberto; SMART, Sebastián (2021): “La Transparencia y la No Discriminación en el Estado de Bienestar” en Revista Chilena de Derecho y Tecnología Vol. 10 Num. 2 Pags. 302.

²²⁰ Ídem. pp. 307.

c) Riesgos o aspectos débiles

Existe opacidad y poca transparencia respecto del diseño y aplicación de los algoritmos y algunos consideran, desde una teoría crítica de los datos, que esto es agravado por una “[...]visión apolítica del valor de los datos y sus potenciales impactos discriminatorios”.²²¹

En el año 2012, la resolución del Consejo de Derechos Humanos, firmada por 85 países, declaró que los derechos de las personas, deben ser protegidos de igual manera en el mundo online.²²²

Sumado a la capacidad de comprensión de la información, existen trabas y obstáculos burocráticos que se mantienen o aumentan en presencia de la tramitación online de las solicitudes, enfrentándose a un lenguaje complejo, o al menos nuevo de los formularios.²²³

Las decisiones son tomadas en base a grandes volúmenes de datos, los que ya han demostrado poder generar sesgos, al contener ideologías inherentes a la programación de los sistemas automatizados de decisión. “Por un lado, el derecho contribuye, a través de diversas herramientas, a configurar un terreno que impide o dificulta la intervención regulatoria del Estado y que facilita la acción privada. Así, por ejemplo, hoy la división entre lo público y lo privado, principalmente en un cotexto digital, tiende a diluirse, generalmente en beneficio del privado y en desmedro de lo público. [...] Por otro (lado) el derecho se ha transformado en un paso habilitante para sostener no sólo la opacidad con que se actúa, sino también que sea el mercado quien controle la forma en que se recolectan, procesan y utilizan los datos”²²⁴.

En cuanto a la aplicación de los sistemas de decisiones automatizadas por parte de la Administración del Estado, se han identificado los siguientes puntos débiles, que profundizan la opacidad de la información pública con que el Estado cuenta, y estos son, de acuerdo al estudio efectuado por la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez con el Consejo para la Transparencia ²²⁵:

1. Dificultad por parte de los servicios, para aproximarse conceptualmente a los Sistemas de Decisión Automatizada;
2. Diferentes grados de precisión respecto a lo que estos consideraban datos personales;
3. Dificultad para la identificación y viabilidad de responsabilidades en el uso.

²²¹ CODDOU, Alberto; SMART, Sebastián (2021): “La Transparencia y la No Discriminación en el Estado de Bienestar” en Revista Chilena de Derecho y Tecnología Vol. 10 Num. 2 pp. 302.

²²² Ídem. pp. 303.

²²³ Ídem. pp. 307.

²²⁴ Ídem pp. 309.

²²⁵ GARRIDO, Romina; LAPOSTOL, José y otros (2021): “Transparencia Algorítmica en el Sector Público” (Santiago, Consejo para la Transparencia/Gob Lab UAI), pp.3.

Lo anterior, explicaría, entre otras cosas, la existencia de información disponible que se encuentra dispersa, sin destinatarios definidos, casuística, que respondía a diferentes objetivos de publicación²²⁶.

2. Legislación sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública.

2.1. Legislación como medio para la transparencia

La experiencia ha demostrado que el tratamiento de la transparencia, ya sea su introducción, desarrollo o promoción dentro de un Estado, no debe dejarse a la discrecionalidad de las autoridades, sino que este debe ser un proceso de abordaje multifacético, además del enfoque político. Lo anterior, considerado que la transparencia, como se ha señalado precedentemente, constituye un elemento de balance de poder, por lo que es esperable que existan iniciativas para evitarla (ya sea por fuerzas dinámicas como los intereses privados, como por fuerzas inerciales, como la carencia de recursos junto a la incompetencia y hasta valores culturales).²²⁷

Es posible distinguir tres medios²²⁸ para el desarrollo de la transparencia:

1. Las leyes de acceso a la información;
2. Los canales institucionales de transparencia. Son mecanismos que buscan hacer más transparente la toma de decisiones públicas y pueden estar establecidos en la legislación o fuera de esta, destinados a la promoción del acceso a la información pública y al alcance de cualquier interesado; como lo son la publicidad en la gestión de intereses, reuniones abiertas con entes reguladores, audiencias públicas y elaboración participativa de normas.²²⁹
3. Definición expresa de políticas de información. En algunos países con larga tradición en materias de transparencia se ha visto que ciertos cambios en las políticas administrativas han bastado para que se lesione el derecho de acceso a la información, aún cuando haya estado regulado expresamente en la ley. Esto puede generarse principalmente con el recorte de presupuestos, delegación de funciones públicas a órganos no obligados por la legislación sobre acceso a la información o la imposición de precios a la información, que la vuelven inaccesible. Una definición

²²⁶ Ídem.

²²⁷ CUNILL, Nuria (2006): "La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad?" en Revista Chilena de Administración Pública. Estado, gobierno, gestión pública N° 8 pp. 33-34.

²²⁸ Ídem.

²²⁹ Ídem. pp. 36.

expresa de las políticas de información puede minimizar las contingencias políticas, o conectar la transparencia con el desarrollo de nuevas tecnologías. Desde el ámbito internacional, se han inducido prácticas para la transparencia presupuestaria, como lo son Las Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria de la Organización Internacional para la Cooperación y el Desarrollo Económico y el Código de Transparencia Presupuestaria del Fondo Monetario Internacional. Respecto del gobierno electrónico, se ha avanzado hacia un mayor acceso por medios tecnológicos.²³⁰

Teniendo en consideración esta prevención, y la claridad de que la legislación no es suficiente para el desarrollo de un Estado o administración pública transparente, en el presente trabajo se analizará la legislación más relevante para el acceso a la información pública en Chile, siempre con miras a cómo esta debe ser vinculada y acompañada de otros medios para la satisfacción del principio y de las exigencias actuales respecto al manejo de la información pública, especialmente desde la perspectiva del efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información.

Las leyes sobre acceso a la información pública posibilitan que el derecho pueda ser exigido por parte de la ciudadanía y tienen la potencialidad de garantizar su ejercicio, especialmente en el ámbito administrativo, que es donde ha tenido o iniciado su mayor desarrollo. Se señalan sus potencialidades como eventuales, ya que perfectamente una ley sobre acceso a la información podría obstaculizar su efectivo acceso o el afianzamiento de una cultura de transparencia.²³¹

Por lo anterior, es que se ha considerado que las legislaciones sobre el acceso a la información deben cumplir con ciertos principios básicos reconocidos internacionalmente, relativos a los límites al ejercicio del derecho, el órgano garante, procedimiento, promoción, publicidad y gratuidad entre otros, que serán desarrollados a continuación.

2.2. Principios para la regulación legal.

En términos generales, se considera que la regulación legal contemporánea es el resultado de “[...]viejas batallas por las libertades de expresión, de prensa y por el derecho a participar en la toma de decisiones públicas”²³².

²³⁰ CUNILL, Nuria (2006): “La Transparencia en la Gestión Pública ¿Cómo construirle viabilidad?” en Revista Chilena de Administración Pública. Estado, gobierno, gestión pública N° 8 pp. 39-40.

²³¹ Ídem. pp. 35.

²³² GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo (2008) “Para entender la transparencia” (México D.F., Nostra Ediciones S.A.) pp. 15.

El incremento de la búsqueda de la transparencia por parte de los Estados y el correlativo y exponencial aumento en su regulación legal, se origina con el “[...]asentamiento de la democracia en el mundo occidental”²³³.

En el caso de América Latina a partir de los primeros años del siglo XXI, hubo una explosión de leyes y/o regulaciones sobre acceso a la información pública en poder del Estado.²³⁴

En 1999, Toby Medel, director de la Organización No Gubernamental “Artículo 19” efectuó un resumen de los principios publicados sobre las mejores prácticas en transparencia y acceso a la información de la legislación internacional, que han servido para política públicas y legislaciones en varios países, los cuales son:²³⁵

- 1) La legislación en materia de acceso a la información debe guiarse por el principio de máxima publicidad;
- 2) Las agencias públicas deben tener como obligación publicar cierta información clave.
- 3) Las agencias gubernamentales deben convertirse en promotoras activas del gobierno abierto.
- 4) Las causales de reserva y confidencialidad deben ser redactadas de manera precisa y clara, y deben estar sujetas estrictamente a cumplir con la “prueba de daño” o con la “prueba de interés público”.
- 5) Las solicitudes de información deben procesarse rápidamente y debe existir una instancia independiente facultada para revisar los casos en que el gobierno se negó a entregar la información o cuando el solicitante se sienta inconforme con lo entregado.
- 6) Los individuos no deben refrenarse de presentar solicitudes de información por costos excesivos.
- 7) Deben establecerse condiciones favorables para que las reuniones plenarias de altos funcionarios en un organismo público se realicen con la mayor apertura posible.
- 8) La normatividad que sea inconsistente o incompatible con el principio de máxima publicidad debe ser modificada o suprimida.
- 9) Las personas que den a conocer información sobre corruptelas deben ser protegidas.

²³³PERRAMON, Jordi (2013): “La transparencia: concepto, evolución y retos actuales”, en Revista de Contabilidad y Dirección vol. 16, año 2013, pp. 11.

²³⁴CUNILL, Nuria (2006): “La Transparencia en la Gestión Pública ¿Cómo construirle viabilidad?” en Revista Chilena de Administración Pública. Estado, gobierno, gestión pública N° 8 pp. 35.

²³⁵GUERRERO, Eduardo (2008) “Para Entender la Transparencia” (México D.F., Nostra Ediciones S.A.) pp. 15 y 16.

Se señala que en un régimen ideal de apertura, las solicitudes de información prácticamente serían innecesarias, al tener gobiernos que publiquen toda la información en su poder, y describe los cinco principios consensuados por los promotores de la apertura, para conseguir estatutos de libertad de la información efectivos:²³⁶

- 1) Los estatutos deben presuponer la publicidad, ya que la información pertenece a los ciudadanos, no a los gobiernos;
- 2) Las excepciones al principio anterior deben ser muy limitadas y deben estar expresamente previstas en la ley, sin depender de las variaciones o cambios en las administraciones ;
- 3) Las excepciones deben basarse en daños identificables en relación con específicos intereses públicos (no con abstractos intereses generales);
- 5) Incluso cuando exista un daño identificable, este debe ser superior al interés público que se atiende mediante la aportación de información;
- 6) La garantía de la transparencia debe atribuirse a los jueces o a una autoridad independiente que quien contiene o maneja la información.

En el año 2006 la Open Society Initiative²³⁷ publicó un estudio que también recogió los siguientes principios derivados de las normas internacionales, relativos a cómo los gobiernos deben respetar el derecho humano fundamental de acceso a la información²³⁸:

1. El acceso a la información es un derecho de todos. No deberían existir requisitos para acceder ni la necesidad de justificar porqué se solicita la información.
2. El acceso es la regla, el secreto la excepción.
3. El derecho atañe a todos los organismos públicos.
4. Efectuar solicitudes debe ser un proceso simple, rápido y libre de costos.
5. Los funcionarios tienen el deber de asistir a los solicitantes.
6. Las denegaciones deben estar justificadas.
7. El interés público puede tomar precedencia por sobre la reserva de la información.
8. Toda persona tiene derecho a apelar una decisión adversa.
9. Los organismos públicos deben publicar su información esencial de manera proactiva.

²³⁶ BLANTON, Thomas (2002): "The World's Right to Know." En Foreign Policy, no. 131, 2002, pp. 50–58. JSTOR, <https://doi.org/10.2307/3183417> pp. 56-57.

²³⁷ OPEN SOCIETY INSTITUTE (2006): "Transparencia & Silencio. Encuesta sobre Leyes y Prácticas del Acceso a la Información en Catorce Países " (New York, Open Society Institute).

²³⁸ OPEN SOCIETY INSTITUTE (2006): "Transparencia & Silencio. Encuesta sobre Leyes y Prácticas del Acceso a la Información en Catorce Países " (New York, Open Society Institute) 29- 31.

10. El derecho debe estar garantizado por un organismo independiente.

2.3. Regulación legal de la transparencia y como política pública:

Los conceptos de transparencia y acceso a la información pública se han desarrollado paralelamente, considerándose la contrapartida a la raíz de la forma en que se ejerció el poder durante siglos: el secreto.

En algunos países, aunque incompleta, la regulación de la materia se enfoca en la protección y garantía del derecho de acceso a través de la transparencia, pero otras, como la chilena, en mi opinión, se enfocan en la transparencia de la información pública, y una escasa regulación de la promoción, protección y garantía del derecho. Algunos países derechamente lo regulan expresamente como un derecho fundamental²³⁹, mientras que otros aun no han dado ese paso.

La regulación legal de la transparencia debería estar orientada hacia la regulación del derecho de acceso a la información, como ya mencionamos, un derecho humano, tanto en su faceta individual como colectiva²⁴⁰; siendo la transparencia, en su acepción más básica, uno de los instrumentos de protección de este derecho, incluyendo otros conceptos o institutos faltantes para su concreción. La transparencia de la función pública es uno de los mecanismos de protección de este derecho humano, que entendida sólo desde la regulación legal del concepto, no es ni suficiente ni el único.

Debe tenerse en cuenta de que el éxito de la transparencia, pero más bien, de la garantía, protección y efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información no puede depender del cumplimiento de reglas formales.

La transparencia debe ser principalmente asumida como una política pública deliberada que incluya la absorción, por parte de toda la ciudadanía, de valores, premisas y otros instrumentos de control del poder público, idealmente regulada como mandato de responsabilidad de los organismos públicos, preferiblemente a nivel constitucional²⁴¹, ya que su regulación a nivel legal nunca será suficiente para la protección del derecho de acceso, no sólo porque la realidad en las administraciones públicas es muy diferente e incapaces de verse reflejadas en una misma ley, que en la mayoría de los casos no diferencia o considera los diferentes tipos de entidades productoras de información, si no también porque

²³⁹ MERINO, M. en ACKERMÁN, John M. Coordinador. (2008): "Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho". (México, Siglo XXI Editoriales, s.a. de c.v.) pp. 240.

²⁴⁰ CASTILLO, Leonardo; CELEDÓN, Andrés y otros, (2022): "Acceso a la Información Pública y Transparencia" en Cuadernos Jurídicos de la Academia Judicial (Santiago, DER Ediciones Limitada) pp. 8

²⁴¹ Definida como una intervención de los órganos del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público, de acuerdo con MERINO, M. en ACKERMÁN, John M. Coordinador. (2008): "Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho". (México, Siglo XXI Editoriales, s.a. de c.v.) pp. 245.

la información tiene la característica de manifestarse de una forma atemporal y mediante tecnologías ilimitadas; “[...] mientras se presume que la transparencia queda colmada con la entrega de documentos públicos no reservados (...), los órganos obligados por las leyes de la materia no se verán compelidos a modificar sus rutinas para anticiparse a esas solicitudes y favorecer la transparencia como un valor organizacional propio de su operación, ni tampoco a reconocer que la información que producen, utilizan y distribuyen en la construcción de sus decisiones y en su gestión cotidiana, es un recurso público estratégico”²⁴².

La transparencia como política pública es un “[...] conjunto de decisiones y acciones del gobierno, que tienen por objeto dotar a los ciudadanos (y a los propios funcionarios) de información clara, precisa, accesible y abundante sobre dimensiones diversas del desempeño gubernamental”.²⁴³

La transparencia es también una política pública adoptada por el Estado en todos sus niveles de gobierno para que todos, desde la sociedad civil, puedan observar exactamente lo que está pasando dentro de este.²⁴⁴ “[...] el derecho de acceso a la información pública, como cualquier otro derecho fundamental, debe ser el mismo para todos los ciudadanos, pero las políticas de transparencia deben ser tan diversas como las organizaciones que componen el complejo y extenso llamado sector público”²⁴⁵.

3. Regulación legal de la transparencia en Chile

En Latinoamérica, de manera más evidente y de forma expresa, en las dos últimas décadas, se presentó la tendencia creciente a incorporar a los respectivos ordenamientos jurídicos, el principio de transparencia y el derecho de acceso a la información, tanto legislativa como constitucionalmente. Esta tendencia refleja un trabajo a partir de políticas de gobierno abierto, con la implementación de convenciones anticorrupción, modernización digital del Estado y descentralización de servicios públicos, que incorpora la promulgación de diversas leyes sobre acceso a la información pública.²⁴⁶ A nivel global, la *Open Society Justice Initiative* indicó que al año 2006, más de 65 países incorporaron

²⁴² MERINO, M. en ACKERMÁN, John M. Coordinador. (2008): “Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho”. (México, Siglo XXI Editoriales, s.a. de c.v.).

²⁴³ GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo (2008) “Para entender la transparencia” (México D.F., Nostra Ediciones S.A.) pp. 8.

²⁴⁴ CARBONELL (2009) en CAMACHO CEPEDA, Gladys (2018) “Sobre la transparencia, el derecho de acceso a la información pública y los deberes de publicidad. Su diferencia conceptual y práctica” en Revista de Derecho Público, Número Especial (2018) pp. 80.

²⁴⁵ MERINO, M. en ACKERMÁN, John M. Coordinador. (2008): “Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho”. (México, Siglo XXI Editoriales, s.a. de c.v.).

²⁴⁶ GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo (2008) “Para entender la transparencia” (México D.F., Nostra Ediciones S.A.) pp. 8.

²⁴⁶ ALDERETE, María Verónica; CIUCCI, Franco y otros (2019): “Construcción de un Índice para Medir la Transparencia Municipal: Buenos Aires, Bahía Blanca y las Capitales de Provincia de Argentina” en *Riem* nº 20, año X, ISSN 0719 pp. 59 a 84 en <https://www.scielo.cl/pdf/riem/n20/0719-1790-riem-20-59.pdf> pp. 67.

en sus leyes mecanismos de acceso a la información, siendo 40 los que sancionaron el derecho de acceso a la información pública en sus constituciones.²⁴⁷

En el caso específico de Chile, la transparencia de la función pública empezó a ser buscada a nivel constitucional, a partir de la reforma del año 2005, que de acuerdo con lo que se ha ido proponiendo, respecto de la mayoría de los Estados Democráticos de Derecho actuales, y especialmente en el mundo occidental, se señala que este proceso de introducción legal del nuevo artículo 8 de la Constitución Política de la República, no es consecuencia de un ideario político previsor si no más bien de la crisis de confianza con las instituciones del Estado, por parte de los ciudadanos, generados por los emblemáticos casos «Paco Gate», «Milico Gate», «Caso Penta o Pentagate», «Caso SQM», «Caso Caval», «Caso Cor-pesca», «Pensiones millonarias en Gendarmería», «Caso Basura», «Fraude en Tribunal de Puente Alto» entre otros,²⁴⁸ afirmándose que “Atendiendo a lo que estamos presenciando, podemos concluir que los poderes públicos estuvieron mucho tiempo en posesión del mítico <<anillo de Giges>> y, aprovechando esa inviolabilidad, ocurrieron una cantidad de casos de corrupción, prevaricación e incumplimiento de las leyes que han dañado no sólo patrimonialmente al Estado sino moralmente a la ciudadanía que se ha visto conmocionada por escandalos que involucran a políticos de todos los sectores, ministros, altos cargos y diversos poderes públicos”²⁴⁹.

Los conceptos de transparencia y el derecho de acceso a la información pública deben ser diferenciados. La transparencia en Chile, como principio devenido en obligación²⁵⁰, tiene su fuente actual en la Constitución Política de la República, estableciéndose en el inciso segundo de su artículo 8º, que “Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen”.²⁵¹

El derecho de acceso a la información pública por otro lado, es un derecho fundamental, inherente a la persona humana y su derecho a la libertad de expresión, como fue retratado en el capítulo primero, y que en este trabajo se considera el fundamento de la exigencia de transparencia de las actuaciones

²⁴⁷ ASTUDILLO MUÑOZ, Jorge (2019): “El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno” (Santiago, RiL editores) pp 29. / OPEN SOCIETY INSTITUTE (2006): “Transparencia & Silencio. Encuentra sobre Leyes y Prácticas del Acceso a la Información en Catorce Países ” (New York, Open Society Institute).

²⁴⁸ CAMACHO, Gladys (2018) “Sobre la Transparencia, el Derecho de Acceso a la Información Pública y los Deberes de Publicidad. Su diferencia conceptual y práctica” en Revista de Derecho Público, Número Especial (2018) pp.76 y 77.

²⁴⁹ CAMACHO, Gladys (2018) “Sobre la Transparencia, el Derecho de Acceso a la Información Pública y los Deberes de Publicidad. Su diferencia conceptual y práctica” en Revista de Derecho Público, Número Especial (2018) pp.76 y 77.

²⁵⁰ CASTILLO, Leonardo; CELEDÓN, Andrés y otros, (2022): “Acceso a la Información Pública y Transparencia” en Cuadernos Jurídicos de la Academia Judicial (Santiago, DER Ediciones Limitada) pp. 2.

²⁵¹ DECRETO 100 de 2005, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile, en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302> (fecha de consulta: 09.03.2024).

públicas. Es decir, la transparencia es un medio o estado o herramienta con el que o dentro del que ese derecho debe ser ejercido.

3.1. Transparencia del Estado – transparencia de la Administración del Estado

Si bien el principio de transparencia de la función pública, en específico el de publicidad, plasmado en el artículo 8 de la Constitución Política de la República esta referido a todos los órganos del Estado, el acceso a la información por parte de la ciudadanía se encuentra regulado únicamente respecto de los órganos de la Administración²⁵².

La actual constitucionalización de la transparencia la aplica al Estado como principio general, haciendo que la publicidad de las actuaciones del Estado este ligada al principio de probidad, que inspira toda la función pública.²⁵³

Respecto del poder judicial, se puede decir que existe un conflicto actual entre lo que es el fortalecimiento del secreto de Estado frente al derecho de las personas al acceso a la información. Existen ámbitos en que el secreto se justifica plenamente, como lo son la información que se maneja durante las etapas de investigación dentro de los procesos judiciales, pero se reconoce que cuando los procesos son terminados, toda la información debe pasar a ser pública.²⁵⁴

El Poder Judicial ha sido muy criticado por su falta de transparencia, especialmente en el periodo de la dictadura, junto a falta de claridad en el nombramiento y promoción de los jueces, procedimientos reservados y excesivas demoras.

Ahora bien, la ley N° 20.285 dispone en el inciso final de su artículo 2º, que los órganos del Estado excluidos del artículo 2º, entre ellos, el Poder Judicial, se ajustarán a sus respectivas leyes orgánicas, es decir, lo contemplado en el artículo 9º del Código Orgánico de Tribunales que dispone: “Los actos de los tribunales son públicos, salvo las excepciones expresamente establecidas por la ley.”²⁵⁵ Ahora bien, existen Decisiones de Amparo del Consejo para la Transparencia en que este se declara incompetente para conocer de las reclamaciones efectuadas en contra de los Tribunales del Poder Judicial.²⁵⁶

²⁵² ASTUDILLO MUÑOZ, Jorge (2019): “El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno” (Santiago, RiL editores) pp. 50.

²⁵³ CASTILLO, Leonardo; CELEDÓN, Andrés y otros, (2022): “Acceso a la Información Pública y Transparencia” en Cuadernos Jurídicos de la Academia Judicial (Santiago, DER Ediciones Limitada) pp. 9-10.

²⁵⁴ ORELLANA, Patricio (2005): “El Marco Ético de la Información Privilegiada” en Probidad en Chile, disponible en <https://www.probidadenchile.cl/wp/informacion-privilegiada/> pp. 3.

²⁵⁵ LEY N° 7.421, CÓDIGO ORGÁNICO DE TRIBUNALES, en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=25563&idParte=0>. (Consulta 09.03.2024).

²⁵⁶ CASTILLO, Leonardo; CELEDÓN, Andrés y otros, (2022): “Acceso a la Información Pública y Transparencia” en Cuadernos Jurídicos de la Academia Judicial (Santiago, DER Ediciones Limitada) pp. 11.

La tendencia actual sin embargo, al parecer es otra, ya que en el año 2020 fue dictada la ley N° 21.210, que Moderniza la Legislación Tributaria y que en su artículo 7° modifica los deberes de transparencia activa y publicación de sentencias establecidos en el artículo 8° de la ley N° 20.285 para los tribunales parte del Poder Judicial incluyendo a los Tribunales Especiales y los Tribunales Tributarios Aduaneros, con pretensión de universalidad.²⁵⁷

3.2. Situación anterior a la publicación de la Ley N° 20.285.

Dentro del Estado chileno, la regla general era la del secretismo, tolerada por los ciudadanos de una democracia incipiente.²⁵⁸ Se afirma que en Chile, la cultura del secretismo es parte esencial de la estructura pública, y constituye “[...] un atributo del poder administrativo que se coloca sobre los usuarios y ciudadano porque puede manipular esta información que le da poder”.²⁵⁹

La Corporación Participa y la Open Society realizaron un estudio en 10 países, incluido Chile acerca del secretismo, llegando a la conclusión de que en este, un 69% de las peticiones de información pública quedaban sin respuesta, convirtiendolo en el país con más secretos dentro del estudio. En el año 2004, Transparencia Internacional declaró que en Chile la transparencia no es respetada.²⁶⁰

La transparencia de la información del Estado en Chile no fue una materia regulada hasta la década de 1990. Las primeras regulaciones se vieron motivadas por los abusos de la dictadura, caracterizada por el hermetismo militar, junto a la percepción generalizada de corrupción en un Estado que desde el año 1925 se encontraba desarrollando actividades económicas productivas.

En 1994, el presidente Patricio Aylwin encomendó a una Comisión Nacional de Ética Pública, la tarea de proponer cambios en la manera en que el Estado era administrado, la cual sugiere permitir el acceso a la información a algunos de sus órganos²⁶¹.

Dentro de la Historia de la ley N°20.050, de Reforma Constitucional que Introduce Diversas Modificaciones a la Constitución Política de la República, se señala que

²⁵⁷ LEY N° 21.210, que Moderniza la Legislación Tributaria, en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1142667> (Consulta 09.03.2024).

²⁵⁸ ASTUDILLO MUÑOZ, Jorge (2019): “El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno” (Santiago, RiL editores) pp. 31

²⁵⁹ ORELLANA, Patricio (2005): “El Marco Ético de la Información Privilegiada” en Probidad en Chile, disponible en <https://www.probidadenchile.cl/wp/informacion-privilegiada/> pp. 4.

²⁶⁰ ORELLANA, Patricio (2005): “El Marco Ético de la Información Privilegiada” en Probidad en Chile, disponible en <https://www.probidadenchile.cl/wp/informacion-privilegiada/> pp. 4.

²⁶¹ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2020): “Guía de Formación Cívica”. Departamento de Servicios Legislativos y Documentales. Programa de Formación Cívica. pp 118 y 119.

la primera proposición para introducir el artículo 8º en la Constitución, que consagra los principios de probidad, publicidad y transparencia de la administración pública, provino de esta comisión.²⁶²

Los objetivos de la Comisión Nacional de Ética Pública eran analizar la normativa vigente en materia de probidad funcionaria y sus mecanismos de control y fiscalización, para proponer los perfeccionamientos o reformas relativos a la transparencia y la lucha contra la corrupción.²⁶³

El informe de la Comisión Nacional de Ética Pública del año 1995 plantea al Gobierno la necesidad de legislar en materia de probidad administrativa, presentándose un primer proyecto de ley sobre acceso a la información que resultó archivado en el año 1998.²⁶⁴

Entre los años 2003 a 2006, algunas de las regulaciones con implicancia en la transparencia del Estado se encuentran contenidas en las Leyes Nº 19.884, actualmente refundida mediante el DFL3 de 2017, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral y la Ley 19.694, que la modifica; la Ley Nº 19.913 que crea la Unidad de Análisis Financiero y modifica diversas disposiciones en materia de lavado y blanqueo de activos, la Ley Nº 19.974, sobre el sistema de inteligencia del Estado y Crea la Agencia Nacional de Inteligencia y la Ley Nº 20.880, sobre Probidad en la Función Pública y prevención de Conflictos de Intereses (con la declaración de patrimonio).²⁶⁵

a) Legislación/Regulación previa:

i. Ley Nº 19.653:

En el año 1999, la Convención Interamericana contra la Corrupción, suscrita en marzo del año 1996,²⁶⁶ se introdujo en el ordenamiento jurídico chileno. La Convención impone a los estados implementar dentro de sus sistemas institucionales, medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer una adecuada contratación de funcionarios públicos y sistemas para la adquisición de bienes y

²⁶² BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2023): "Historia del artículo 1 numeral 3º de la Ley 20.050, artículo 8 de la Constitución Política de la República: Principio de Probidad" pp. 23.

²⁶³ ASTUDILLO MUÑOZ, Jorge (2019): "El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno" (Santiago, RiL editores) pp. 31.

²⁶⁴ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2023): "Historia de la Ley Nº 20.285, Sobre Acceso a la Información Pública" pp. 24.

²⁶⁵ CASTILLO, Leonardo; CELEDÓN, Andrés y otros. Acceso a la Información Pública y Transparencia. Cuadernos Jurídicos de la Academia Judicial. Santiago, DER Ediciones Limitada, 2022. pp. 24.

²⁶⁶ Decreto Nº 1879 de 1999, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que Promulga la Convención Interamericana contra la Corrupción.

servicios que aseguren publicidad, equidad y eficiencia junto a mecanismos para la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción.²⁶⁷

En ese contexto e impulsada por la referida proposición, en 1999 se dictó la ley N° 19.653²⁶⁸, sobre Probidad Administrativa Aplicable a los Órganos de la Administración del Estado, que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de adecuar la Administración a los principios de probidad, publicidad y transparencia²⁶⁹, insertándose dentro la ley N° 18.575²⁷⁰, Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado.²⁷¹

La ley N° 19.653, agregó el artículo 13 a la ley N° 18.575, que consagra los principios de transparencia en la función pública, la publicidad de los actos de los órganos de la Administración del Estado, los mecanismos de solicitud de información, oposición de terceros afectados, causales de denegación de entrega de información y un mecanismo judicial de amparo para el requirente.²⁷²

Estas modificaciones e introducciones a rango legal de los principios de publicidad, probidad y transparencia, en una sociedad de esencia secretista, implica una nueva forma de entender la función pública y la participación ciudadana.²⁷³

ii. Decreto Supremo N° 26 de 2001:

A pesar de ello, en el año 2001, mediante el D.S. 26 de 07 de mayo de 2001, se dicta el Reglamento sobre el Secreto o Reserva de los Actos y Documentos de la Administración del Estado²⁷⁴, que permitía que mediante resoluciones exentas pudiera declararse legitimamente la reserva de tal información.²⁷⁵ Este Decreto establecía en su artículo segundo lo siguiente: “La función pública se ejerce con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en ejercicio de ella.

En tal virtud y salvo las excepciones establecidas en el presente reglamento y en otras normas vigentes, son públicos los actos administrativos de los órganos

²⁶⁷ ASTUDILLO MUÑOZ, Jorge (2019): “El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno” (Santiago, RiL editores) pp. 31.

²⁶⁸ Ley N° 19.653 de 1999, sobre Probidad Administrativa Aplicable de los Órganos de la Administración del Estado.

²⁶⁹ ASTUDILLO MUÑOZ, Jorge (2019): “El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno” (Santiago, RiL editores) pp. 33.

²⁷⁰ DFL 1 de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado.

²⁷¹ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2023): “Historia de la Ley N° 20.285, Sobre Acceso a la Información Pública” pp. 24

²⁷² Ídem. pp. 3

²⁷³ ASTUDILLO MUÑOZ, Jorge (2019): “El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno” (Santiago, RiL editores) pp. 34.

²⁷⁴ D.S. N° 26 de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Reglamento sobre el Secreto o Reserva de los Actos y Documentos de la Administración del Estado.

²⁷⁵ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2020): “Guía de formación Cívica”. Departamento de Servicios Legislativos y Documentales. Programa de Formación Cívica. pp 118 y 119.

de la Administración del Estado y los documentos que le sirvan de sustento o complemento directo o esencial”.

Su aparente armonía con la reciente legislación sobre la materia, fue considerada exageradamente generosa con el secreto y la reserva de los actos y documentos públicos, convirtiendo estas hipótesis, en regla general, contrario a los principios que deben informar el derecho de acceso a la información. “La existencia del Decreto Supremo 26/2001 implicó un fuerte golpe a la transparencia y publicidad, pues las normas que se circunscriben dentro de la llamada potestad reglamentaria son dictadas por el Gobierno [...] dentro de este contexto, contará con poderosos incentivos para hacer uso de la facultad, en el supuesto que tradicionalmente ha existido una fuerte tendencia al repudio a la obligación de dar explicaciones y sentirse fiscalizado”²⁷⁶

iii. Ley N° 19.880:

La ley N° 19.880²⁷⁷, dictada en el año 2003, en sus artículos 4 y 16, complementa lo establecido por la ley N° 19.653 en cuanto a la publicidad y transparencia en la tramitación de los actos administrativos²⁷⁸.

La llamada “Ley de Procedimientos Administrativos” fue evidenciada, dentro de la historia de la dictación de la ley N° 20.285, como una “[...] normativa que tiene alto impacto en materia de acceso a la información, toda vez que regula y garantiza el derecho de las partes o interesados en un acto administrativo a conocer todas las actuaciones, trámites y documentos que integran el expediente respectivo, durante el proceso de formación del acto. Lo anterior determina que el acceso a la información, genéricamente consagrado en la Ley de Bases de la Administración del Estado, queda restringido al amparo del derecho [...] por parte de personas que no son parte ni tienen interés en un procedimiento administrativo.”²⁷⁹

En el año 2005 con la Ley N° 20.050, de Reforma Constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República, y que será tratada en los párrafos siguientes, se incorpora la regulación de la transparencia como un principio constitucional, regulado en el artículo 8° inciso segundo de la Constitución²⁸⁰

²⁷⁶ ASTUDILLO MUÑOZ, Jorge (2019): “El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno” (Santiago, RiL editores) pp. 34.

²⁷⁷ Ley N° 19.880, de 2003, que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado.

²⁷⁸ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2023): “Historia de la Ley N° 20.285, Sobre Acceso a la Información Pública” pp. 3

²⁷⁹ Ídem. pp. 22.

²⁸⁰ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2020): “Guía de Formación Cívica”. Departamento de Servicios Legislativos y Documentales. Programa de Formación Cívica. pp 118 y 119.

4. Primer acercamiento a la ley Nº20.285, sobre Acceso a la Información pública de los Órganos de la Administración del Estado.

4.1. Hallazgos en cuanto al acceso a la información pública, previos a la dictación de la ley Nº 20.285

En un estudio publicado en el año 2006, efectuado por la *Open Society Justice Initiative*²⁸¹, programa operacional de las fundaciones de *Open Society*, cuyo objeto es promover la libertad de información y respaldar tanto la aprobación de leyes sobre acceso a la información, como los esfuerzos por su efectiva implementación, se analizó a 14 países; incluido Chile, en la época en que poseía disposiciones legales sobre el acceso a la información, pero aún no se había dictado una legislación plena sobre el acceso a la información²⁸². En tal estudio, los participantes hicieron solicitudes de información a diferentes organismos y agencias gubernamentales. A ese año, 65 países contaban con legislación de sobre mecanismos para la solicitud y obtención de información de sus respectivos gobiernos.

El análisis y la evaluación efectuada comprendieron el trato recibido por los solicitantes, el modo en que se dio respuesta a las solicitudes y la naturaleza y calidad de dichas respuestas, indagando sobre los motivos por los cuales los funcionarios se comportaron como lo hicieron.

Es interesante a fines de la presente investigación, tener presente los hallazgos encontrados, tanto en cuanto a tendencias generales como al caso chileno, con el objeto de observar los eventuales impactos de la regulación legal de la transparencia:

1. Las leyes de acceso a la información aumentan la transparencia. Se detectó que los países que contaban con legislación sobre acceso a la información generaron más información, concluyéndose que tales leyes tienen un significativo impacto en los países estudiados. En concreto, se obtuvieron respuestas con un 20% más de frecuencia. “Los participantes del estudio que solicitaban información en países con leyes de acceso a la información recibieron información el 33% de las veces y aquellos que pedían información en países sin leyes de acceso a la información la recibieron un 12% de las veces”²⁸³.

²⁸¹ OPEN SOCIETY INSTITUTE (2006): “Transparencia & Silencio. Encuesta sobre Leyes y Prácticas del Acceso a la Información en Catorce Países ” (New York, Open Society Institute).

²⁸² OPEN SOCIETY INSTITUTE (2006): “Transparencia & Silencio. Encuesta sobre Leyes y Prácticas del Acceso a la Información en Catorce Países ” (New York, Open Society Institute) pp.26

²⁸³ OPEN SOCIETY INSTITUTE (2006): “Transparencia & Silencio. Encuesta sobre Leyes y Prácticas del Acceso a la Información en Catorce Países ” (New York, Open Society Institute) pp.11.

2. Silencio Administrativo. Se evidenció que incluso en los países que regulan el acceso a la información existe una gran cantidad de casos en que no hubo respuesta alguna a las solicitudes. 38% de silencio en los países con leyes de acceso y 56% de solicitudes sin respuesta en los países que no contaban con tal regulación.
3. Los países en transición hacia gobiernos democráticos entregaron más información que países con democracias más maduras.
4. Variaciones regionales: El acceso a la información se desarrolló durante periodos distintos en las distintas regiones, de acuerdo con la fuerza que iba cobrando la reacción de los movimientos civiles ante las violaciones de derechos humanos y corrupción, viéndose diferencias en Europa, donde el derecho accionable de acceso a la información llevaba más tiempo, respecto de África y América Latina.
5. La participación de la sociedad civil contribuye a la aplicación de leyes de acceso a la información. Hubo una menor cantidad de respuestas a las solicitudes en los países en que las organizaciones civiles no eran activas en los procesos de redacción, adopción e implementación de leyes de acceso a la información. Específicamente, en países en que las Organizaciones No Gubernamentales se involucraban en la promoción de la implementación de la ley (emitiendo muchas solicitudes de información o asumiendo litigios ante la negación de respuesta).
6. La discriminación afecta la respuesta. Aquellos solicitantes que se auto identificaron como profesionales o representantes de Organizaciones No Gubernamentales recibieron mayor número de respuesta que aquellos en que se identificaron como empresarios y aquellos que pertenecían a grupos más vulnerables por ser parte de algún grupo racial, étnico o socioeconómico, comúnmente sujetos a discriminación.
7. Resultados inconsistentes. Frente a solicitudes idénticas ante organismos diferentes se presentaron respuestas inconsistentes un 57% de las veces, incluidos los países en que se recibió información de manera más frecuente.
8. Las formas de incumplimiento de los organismos encuestados variaban en cuanto a trasgresiones a la ley o principios de transparencia relacionados, presentándose inexistencia de respuesta, tardanza y solicitudes no aceptadas.
9. Denegaciones informales. En los casos de negativas a dar respuesta a las solicitudes de información efectuadas en el estudio, los organismos casi nunca efectuaron las denegaciones por escrito. En países con leyes de acceso a la información se dejaron un 5% de los casos por escrito las denegaciones, mientras que en aquellos sin leyes fue en un 2% de los casos. Dentro de estos casos, 40% reflejaron respuestas adecuadas al derecho internacional y regional.

4.2. Antecedentes y factores determinantes en la dictación de la normativa

a) Instrumentos internacionales de derechos humanos previos a la dictación de la ley

En la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en Francia, se consagra uno de los primeros atisbos del derecho de acceso a la información pública, que en su artículo 15 señala: “La sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a cualquier agente público”²⁸⁴.

Como elemento fundante de los derechos humanos modernos, encontramos la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que consagra el derecho a la libertad de opinión y expresión, considerado actualmente como fuente del derecho de acceso a la información, y que ya en el año 1948 establecía en su artículo 19 que: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye [...] el de investigar y recibir informaciones y opiniones [...]”. Así mismo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, también en su artículo 19, vincula el derecho de acceso a la información pública con la libertad de expresión.²⁸⁵

La Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 reitera la misma idea en su artículo 13, el cual ha sido entendido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA) como la disposición que protege e incluye el derecho de acceso a la información pública y al principio de transparencia de la gestión estatal²⁸⁶, reconocidos como las principales herramientas para luchar contra la corrupción²⁸⁷, doctrina que ha sido aceptada como principio general orientador del derecho internacional, como parte de los “Objetivos de Desarrollo Sostenible” para la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030 de Naciones Unidas.²⁸⁸

b) Escándalos de corrupción

Como fue señalado en el capítulo anterior, uno de los motores o incentivos más fuertes para que los Estados plasmaran los discursos sobre transparencia en efectivas regulaciones legales, fueron los escándalos de corrupción revelados dentro de una nueva era, en que el ciudadano se fue informando cada vez más de lo que antes ocurría a puertas cerradas. Es necesario aclarar sin embargo,

²⁸⁴ CASTILLO, Leonardo; CELEDÓN, Andrés y otros (2022): “Acceso a la Información Pública y Transparencia” (Santiago, DER Ediciones Limitada). pp. 18

²⁸⁵ Ídem.

²⁸⁶ Ver Capítulo I, N° 2 “Precisiones”, letra b) Derecho de Acceso a la Información.

²⁸⁷ Ver en Capítulo I, Título 3 “Fundamento práctico de la transparencia y el acceso a la información pública”.

²⁸⁸ CASTILLO, Leonardo; CELEDÓN, Andrés y otros (2022): “Acceso a la Información Pública y Transparencia” (Santiago, DER Ediciones Limitada). pp 22.

que siendo antecedentes de la dictación de la ley N° 20.285, los escándalos de corrupción parecen lejos de terminar, y que en mi opinión, su conocimiento por parte de la ciudadanía, ha sido fuertemente ayudado por los actuales mecanismos de transparencia, que siguen levantando realidades que de larga data siguen perpetuándose.

En Chile, uno de los principales factores para la recepción de las tendencias regulatorias en materia de transparencia, lo constituye la respuesta transversal a las violaciones de derechos humanos, dentro del marco de la demanda por la verdad de lo ocurrido durante la dictadura,²⁸⁹ pero también se han considerado como hitos definatorios, escandalos que se presentaron en los gobiernos de Patricio Aylwin, Eduardo Frei y Ricardo Lagos.

La “Comisión Nacional sobre Ética Pública” de 1999, precedentemente tratada, tuvo gran impulso a raíz del Caso “Codelco”, la “Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento de los Principios de Transparencia y Probidad Pública”, a partir del caso “MOP-Gate” que se desencadena por un autorrobo en contra de la empresa Gestión Ambiental Territorial S.A., efectuado por una secretaria de la compañía, que destapó un vínculo con el Ministerio de Obras Públicas, y respecto del cual Contraloría General de la República determinó el pago de sobresueldos a funcionarios del Estado, a través de la adjudicación a la compañía, de licitaciones por un monto ascendente a \$1.440 millones, apareciendo dentro de la investigación, nuevas empresas que ganaban licitaciones del referido ministerio, con las que también se pagaban sobresueldos.²⁹⁰

El caso “Coimas” también fue de gran impacto, cuando a finales del año 2002, un empresario denunció haber pagado \$15 millones al Subsecretario de Transportes, para la aprobación de funcionamiento de una planta de revisión técnica; lo anterior involucrando la intermediación de un diputado, generándose una serie de denuncias y acusaciones entre los agentes políticos, que terminó con algunas condenas y otras absoluciones.

A raíz de las defraudaciones reveladas a través del caso MOP-Gate y Coimas, el presidente Ricardo Lagos llegó a un acuerdo con el timonel de la UDI para mejorar la transparencia del Poder Ejecutivo y modernizar el Estado.

A principios del año 2003, a partir de algunas filtraciones en correos electrónicos de Inverlink Corredores de Bolsa, se llegó al descubrimiento de un robo y venta de documentos a plazo de CORFO, efectuados por el jefe de tesorería, por medio de la administradora de fondos. El perjuicio al fisco fue avaluado en más de \$3.000 millones.

²⁸⁹ ASTUDILLO MUÑOZ, Jorge (2019): “El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno” (Santiago, RiL editores) pp. 29.

²⁹⁰ DELGADO, Felipe (2015): “Cinco Hechos de Corrupción que Impactaron al País Antes del Caso Penta en los Últimos 15 Años” en <https://www.biobiochile.cl/noticias/2015/01/24/cinco-casos-de-corrupcion-que-mancharon-la-politica-antes-de-penta-en-los-ultimos-15-anos.shtml>. (Consulta 21.03.2024).

En el año 2006, durante el gobierno de Michelle Bachelet, resultó particularmente grave el caso de Chiledeportes, en que se desviaron fondos destinados al desarrollo de proyectos deportivos del gobierno, hacia el financiamiento de campañas políticas. La presidenta convocó un Grupo de Trabajo sobre Transparencia y Probidad, que propuso recomendaciones para presentar un proyecto de ley de transparencia y de acceso a la información que incluyera un organismo autónomo para su promoción, la fiscalización de la función pública y la garantía del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, lo que incidió en la propuesta de ley de transparencia presentada originalmente en el año 2005.²⁹¹

c) Reforma Constitucional.

El proyecto de reforma constitucional relativo a materias de probidad y transparencia inicia con la presentación del artículo 1º numeral 3º de la ley N°20.050, a través de la moción parlamentaria de fecha 04 de julio del año 2000, efectuada por un grupo de senadores de la coalición política “Alianza por Chile”²⁹², como parte de un paquete de iniciativas dentro del compromiso adoptado para “[...]contribuir decididamente a cerrar el período de transición política iniciado luego de la plena instauración del régimen democrático a partir de marzo de 1990 [...] y [...] reestablecer la paz social en el país.”²⁹³.

Señalaban los senadores en su moción, que encontrándose garantizada la estabilidad política y económica del país, procedía perfeccionar las normas de la Constitución para “[...] adecuarlas a las nuevas exigencias de la realidad contemporánea [...] y [...] concordar aspectos de sus instituciones que han generado discrepancias en los diversos sectores políticos, contribuyendo con ello al cierre definitivo de la transición”²⁹⁴.

Su proyecto de reforma consistió en la intercalación del nuevo artículo 8º que a la letra del proyecto expresaba:

“Las personas que ejerzan una función pública de cualquier naturaleza o representen al estado en cualquier empresa o institución deberán conservar estrictamente el principio de probidad que exige un desempeño honesto, con prescindencia de cualquier interés ajeno al interés público.

Las actuaciones de los órganos del Estado y los documentos que obren en su poder son públicos, sin perjuicio de la reserva o secreto que se establezca con

²⁹¹ ASTUDILLO, Jorge (2019): “El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno” (Santiago, RiL editores) pp. 39.

²⁹²Hernán Larraín Fernández, Sergio Eduardo de Praga Diez Urzúa, Sergio Romero Prizarro y Andrés Chadwick Piñera.

²⁹³ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2023): “Historia del artículo 1 numeral 3º de la Ley 20.050, artículo 8 de la Constitución Política de la República: Principio de Probidad” pp. 4.

²⁹⁴ Idem pp. 5.

arreglo a la ley en casos en que la publicidad afecte al debido cumplimiento de las funciones de tales órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.

La ley determinará la forma de garantizar el cumplimiento de este artículo y regulará las responsabilidades por infracción a sus normas”.

Posteriormente la iniciativa de los partidos de la alianza política denominada Concertación, propuso el siguiente artículo 8º:

“Toda función pública deberá realizarse de modo intachable, dando preminencia al interés general por sobre el particular, y de manera que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en el ejercicio de ella.

Le corresponderá a la ley señalar la forma en que se cautelará la probidad de quienes representen a órganos públicos en cualquier empresa del Estado u organismo que esté sometido, total o parcialmente, a la legislación común aplicable a los particulares o tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.

Ambas redacciones de la normativa, son similares en cuanto a su contenido, señalándose en el Informe de la Comisión de Constitución, que podría sintetizarse en la idea de incorporar en la Constitución Política los conceptos de probidad, publicidad y transparencia en la función pública, los cuales ya habían sido discutidos y aprobados durante la tramitación de la ley N° 19.653, por lo que en opinión del representante del ejecutivo, no debieran apartarse de los criterios de la ley de Probidad.²⁹⁵

Por otro lado, es destacado dentro del Informe de la Comisión de Constitución, la diferencia entre el concepto de publicidad, que se entiende de la característica de dar a conocer y tener disposición de la información ligada a los actos de la Administración, y el de transparencia que se vincula a los procedimientos, contenidos y fundamentos de esos actos. Que el principio de publicidad se encuentra implícito a nivel constitucional, por entenderse que las autoridades públicas de Chile, como república democrática, deben responder a la sociedad dando cuenta de sus actos.²⁹⁶

²⁹⁵ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2023): “Historia del artículo 1 numeral 3º de la Ley 20.050, artículo 8 de la Constitución Política de la República: Principio de Probidad” pp. 18 y 22.

²⁹⁶ Idem pp. 20.

En este sentido, se diferencian las dos proposiciones en cuanto a que una consideraría sólo el principio de publicidad, en la primera y la transparencia es incluida en la segunda.²⁹⁷

Se destaca en el Informe de Comisión de Constitución, Legislación y Justicia y Reglamento la existencia de un “apreciable grado de coincidencia”²⁹⁸ en importantes materias, como los son el principio de probidad y transparencia de las actuaciones públicas.

En la intervención del profesor constitucionalista Humberto Nogueira, es conveniente resaltar la prevención acerca de la importancia de definir los conceptos, especialmente el de información pública, debido a que el principio de probidad ya se encontraba definido en la ley de probidad y la Convención Internacional sobre la materia, no así en el caso de la información, ya que si bien el artículo 19 N° 2° de la Constitución establece la libertad de información, omite el derecho a esta. Por lo tanto es a través de la vía de la Convención Americana y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos que el derecho a la información “[...]se incorpora igualmente al bloque de los derechos constitucionales que todos los órganos del Estado están obligados a respetar, de acuerdo con el inciso segundo del artículo 5°”²⁹⁹

Señaló que el principio de transparencia dice relación con el conocimiento de algo, a diferencia de la publicidad, por lo que la transparencia implica que la ciudadanía pueda reclamar la información para que el órgano sea legitimado democráticamente.

También interesante es la opinión del Senador Viera – Gallo, quien entendía que no debía extremarse con el principio de transparencia y publicidad, aseverando que “[...] acorde con nuestra idiosincracia, es menester preservar el equilibrio entre lo que las personas tienen derecho a saber y los documentos o debates internos de los órganos del Estado que no es conveniente que trasciendan a la opinión pública”³⁰⁰. El senador era partidario de entregar la determinación de secreto o reserva al órgano de manera autónoma y que si fuera la ley la encargada de establecerlo, se llegaría a un grado de transparencia completa de los órganos del Estado, para lo cual, en su opinión, nuestro país no estaba preparado.

Durante la Discusión en Sala, de fecha 14 de noviembre de 2001, el Senador Diez destaca que el proyecto de reforma busca el perfeccionamiento de la institucionalidad, enfatizando en la participación y la representatividad, los cuales se complementan con los principios de transparencia y probidad, destacando lo

²⁹⁷ Idem pp.22.

²⁹⁸ Idem pp.11.

²⁹⁹ Idem pp.21.

³⁰⁰ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2023): “Historia del artículo 1 numeral 3° de la Ley 20.050, artículo 8 de la Constitución Política de la República: Principio de Probidad” pp.23.

señalado por la Comisión de Constitución en cuanto la transparencia y la libertad de los medios de comunicación son el principal vehículo de fiscalización de la democracia contemporánea.

En la Discusión en Sala de junio de 2003, se introduce una nueva versión del artículo 8º, a raíz de la cual se genera un debate sobre las causales de reserva o secreto, que para algunos sólo anulaba la intención primitiva, al otorgar fundamentos a cualquier órgano del Estado para que pueda convertir en secreto lo que debe ser público.³⁰¹

Ya habiéndose establecido el carácter legal de las causales reserva o secreto de la información en poder del Estado, gran parte de la discusión giró en torno a cuales serían estas específicas causales, aprobándose finalmente la inclusión de la frase “el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos” como una de las causales de reserva o secreto.³⁰²

Paralelamente al inicio de la tramitación del proyecto de Ley de Transparencia, en el año 2005, seguía en tramitación el proyecto de reforma constitucional, que daba inicio al Segundo Trámite Constitucional, el día 16 de marzo de 2005.

Con fecha 23 de marzo del mismo año inicia la Discusión en Sala, en la cual la Cámara de Diputados sustituyó el inciso segundo del artículo 8º propuesto por el Senado, incorporando la calidad de ley de quorum calificado para el establecimiento de la reserva o secreto de los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen, lo cual fue ratificado por los parlamentarios con fecha 16 de mayo de 2005, por 150 votos contra 3 con una abstención, señalándose el principio de probidad y transparencia queda consignado, ya que “[...] la totalidad de los actos, resoluciones y procedimientos de los órganos del Estado serán públicos. De modo que la reserva o secreto tendrá carácter excepcionalísimo [...]”.³⁰³

La Ley Nº 20.050 fue publicada con fecha 18 de agosto de 2005, incorporándose el nuevo artículo 8º, que hoy vigente establece: “El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones.

Son públicos todos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quorum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquellos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos

³⁰¹ Idem pp. 54

³⁰² Idem pp. 68.

³⁰³ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2023): “Historia del artículo 1 numeral 3º de la Ley 20.050, artículo 8 de la Constitución Política de la República: Principio de Probidad” pp. 91.

órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional”.

Uno de los impactos que tuvo la reforma constitucional del año 2005, dentro de la tramitación de la Ley sobre Acceso a la Información Pública, relativos a los principios de probidad y transparencia, es la exigencia de que la ley que imponga restricciones, reservas o secretos a la información en poder del Estado, debería tener calidad de quorum calificado.³⁰⁴

d) Impulsos de la sociedad civil

Por parte de las autoridades, empezó a generarse la incorporación en sus agendas públicas, de nuevas demandas ciudadanas, relativas a temas más en boga desde los primeros años del retorno a la democracia, como la protección al medio ambiente, derechos del consumidor o la libertad de prensa, entre otros, los que requerían del acceso a la información que de estas materias tenía el Estado. Se señala ya que el derecho a la información se encontraba estrechamente vinculado a la participación ciudadana, potenciando su desarrollo, lo cual fue especialmente tenido en cuenta por los medioambientalistas³⁰⁵, como se refleja en uno de los antecedentes más relevantes de la nueva legislación chilena en materias de acceso a la información, la Sentencia de 19 de septiembre del año 2009, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, recaída en el caso Claude Reyes y otros versus Chile, la cual será desarrollada en mayor profundidad en el siguiente apartado.

Se señala dentro del proyecto de Ley sobre Acceso a la Información Pública, en el Primer Informe de la Comisión de Gobierno, el estado de la discusión social relativo a la materia, por parte de diversas entidades y personalidades de la sociedad civil, como la Coordinadora del Programa Libertad de Expresión – ICEI, Universidad de Chile, que señalaba que existe una demanda ciudadana por conocer, fiscalizar e involucrarse en la marcha de los asuntos públicos, en otras palabras de lo que pertenece a todos. Se señala también que el Programa de Libertad de Expresión, la Coalición Proacceso, Corporación Participa, Corporación Forja, el Capítulo Chileno de Transparencia Internacional y diversas otras organizaciones sociales y académicas han emprendido esfuerzos tendientes a 1) Indagar en las posibilidades de acceder a información pública; 2) Identificar las áreas grises y las prácticas de secretismo que se mantienen; 3) contribuir a mejorar la legislación y la normativa pertinente; 4) formar

³⁰⁴ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2023): “Historia de la Ley N° 20.285, Sobre Acceso a la Información Pública” pp. 122.

³⁰⁵ ASTUDILLO, Jorge (2019): “El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno” (Santiago, RiL editores) pp. 30.

académicamente a nuevas generaciones en los conceptos y prácticas de acceso a información pública; 5) colaborar en la difusión pública de los principios de transparencia y del derecho a saber.³⁰⁶

e) Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Caso Claude Reyes y otros *versus* Chile)

El acceso a la información pública, es relacionada expresamente con la salud de la democracia en la histórica sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos recaída en el caso “Claude Reyes y otros *versus* Chile”.³⁰⁷

Para John Ackerman, en materia de acceso a la información, es el caso más relevante resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, debido a que expresamente señala que el cumplimiento del derecho ciudadano al acceso a la información es requisito esencial del derecho fundamental a la libertad de expresión, señalando que el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en adelante la “Convención” y el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos requieren implícitamente del establecimiento de procedimientos legales para garantizar el derecho de acceso a la información.³⁰⁸

Este caso influyó enormemente en la dictación (y tramitación) de la ley sobre acceso a la información pública chilena, ya que implica una condena para el Estado de Chile que significó la necesidad de adoptar las medidas conducentes a garantizar en el menor plazo posible, el derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, en cumplimiento de la obligación de adaptación del derecho interno, contemplado en el artículo 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos.³⁰⁹

La sentencia de fecha 19 de septiembre de 2006, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, recae sobre un caso sometido al conocimiento de la Corte, por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en adelante “la Comisión”, cuya demanda se origina por una denuncia efectuada el 17 de diciembre de 1998, por la “Clínica Jurídica de Interés Público” de la Universidad Diego Portales, las Organizaciones No Gubernamentales “FORJA”, “Fundación Terram” y “Corporación Morada”; el Instituto de Defensa Legal del Perú; la “Fundación Poder Ciudadano” y Asociación para los Derechos Civiles”, ambas argentinas, junto a otras personas naturales; cuyo objeto era que se declarare al Estado de Chile, responsable por la violación de los derechos consagrados en el artículo 13 y 25 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones

³⁰⁶ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2023): “Historia de la Ley N° 20.285, Sobre Acceso a la Información Pública” pp. 16.

³⁰⁷ CASTILLO, Leonardo; CELEDÓN, Andrés y otros. Acceso a la Información Pública y Transparencia. Cuadernos Jurídicos de la Academia Judicial (Santiago, DER Ediciones Limitada, 2022. pp. 26

³⁰⁸ Idem. pp. 25.

³⁰⁹ ASTUDILLO, JORGE. El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno. Santiago, RiL editores, 2019. pp. 67

establecidas en los artículos 1.1. y 2 de la misma. Esta violación consistía en la negativa del Estado de Chile, a la entrega de información solicitada por Marcel Claude Reyes, Sebastián Cox Urrejola y Arturo Longton Guerrero, entre los meses de mayo y agosto de 1998, al Comité de Inversiones Extranjeras (Comité) , respecto de un proyecto de deforestación que se llevaría a cabo en la Región de Magallanes y Antártica Chilena, que podría ser perjudicial para el medio ambiente, impidiendo su desarrollo sostenible³¹⁰.

El día 8 de julio de 2005, fue presentada la demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, debido a que la Comisión entendió que el Estado de Chile no adoptó satisfactoriamente las recomendaciones efectuadas en su Informe N°31/05, de fecha 07 de marzo del mismo año, consistentes en divulgar la información solicitada por los afectados, otorgarles una reparación adecuada por la violación de sus derechos con el suministro de tal información, ajustar el orden jurídico interno respecto al acceso a la información y adoptar medidas necesarias para la creación de prácticas y mecanismos que garanticen a los habitantes un acceso.³¹¹

En el proceso llevado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se generaron argumentos interesantes reflejados en la sentencia, que a continuación destaco:

En la presentación de la prueba testimonial presentada por el Estado, la abogada del Comité de Inversiones Extranjeras, argumentó que el rol del Comité y de su Vicepresidencia era “[...] únicamente el de autorizar el flujo de capitales extranjeros a Chile en cualquiera de las modalidades de inversión que contempla dicho (Decreto Legislativo N°600 del Comité) en su artículo 2.”³¹² y agrega que “[...]en la época en que los solicitantes en este caso requirieron la información al Comité de Inversiones Extranjeras, su Vicepresidenta consideró de carácter reservado toda aquella información referida a terceros cuya entrega pudiera constituir un atentado a la privacidad de sus titulares, arriesgando de manera irresponsable el resultado de las actividades de los inversionistas en Chile.”³¹³ Señala que la Resolución Exenta N° 113 de 2002 establece los actos, documentos y antecedentes del Comité que tendrían el carácter de reservado, informando que la Secretaría General de la Presidencia de Chile entregó en el año 2006 orientaciones a los servicios públicos en materia de transparencia y

³¹⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, “Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile”, Sentencia 19 de septiembre de 2006 en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf, pp 1-2.

³¹¹ Ídem pp. 3.

³¹² Ídem. pp. 9-10.

³¹³ Ídem. pp. 10.

publicidad, para conformarlos con los criterios del nuevo artículo 8º de la Constitución Chilena de 2005, y en cuanto a la solicitud efectuada en la reunión con la “Fundación Terrum” , el Vicepresidente ejecutivo del Comité “[...] entregó la información que se le solicitaba en relación con el proyecto, ajustándose a los criterios de publicidad y reserva imperantes en esa época”³¹⁴.

El abogado Tomás Vial Solar, representante de las presuntas víctimas, en su peritaje señaló que de acuerdo con los informes de las comisiones del Senado y la Cámara, la reforma constitucional se entendió como “[...] elevar a rango constitucional lo que ya se encontraba contemplado en los artículos 13 y 15 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado de 1999”³¹⁵ alertando que nunca se hizo mención a la existencia de un derecho ni se expresó la necesidad de modificar la legislación vigente o de realizar esfuerzos para lograr un mayor acceso a la información, agregando que “[...] si bien la reforma representa un avance desde el punto de vista de asegurar el acceso a la información, no contempla un deber positivo por parte del Estado, por ende, no se constituye en derecho subjetivo. Al no constituirse como un derecho constitucional, surge un conflicto al ponerlo en balanza con otros derechos que sí tienen rango constitucional y que tendrían prioridad sobre el acceso a la información.”³¹⁶. Advirtió también que la ley chilena no contempla un recurso específico ante la negativa de entrega de información, teniéndose que recurrir a recursos generales de efectividad limitada, para el caso de petición de información.

El abogado Miguel Ángel Fernández señala que el derecho de acceso a la información pública se enfrenta a una problemática con las causales de reserva de contenido tan amplio y difuso como lo son el interés nacional y la seguridad de la Nación. El abogado Davor Harasic Yaksic indica que “[...] otro obstáculo es la escasa e insuficiente tutela judicial que se genera en razón del procedimiento especial de amparo consagrado por la Ley de Probidad Administrativa que, lejos de fortalecer el principio de publicidad y el acceso a la información, ha provocado que los jefes de servicios opten por esperar la eventual resolución judicial, que además es débil en la protección de los peticionarios”³¹⁷.

Por la prueba pericial del Estado, destaca la presentada por el abogado Claudio Castillo Castillo, quien argumenta que respecto de la confidencialidad de las acciones, documentos y operaciones sobre inversión extranjera en Chile, con que

³¹⁴ Ídem.

³¹⁵ Ídem, pp.11.

³¹⁶ Ídem, pp.12.

³¹⁷ Ídem, pp.13.

contaba la Vicepresidencia del Comité en relación a determinado proyecto, pertenecen a los inversionistas y que “la fuerte expansión de muchos sectores productivos del país, apoyada por la inversión extranjera, no hubiera sido posible si el Comité de Inversiones Extranjeras hubiera tenido un manejo descuidado de la información técnica, financiera o económica de los proyectos de inversión extranjera”³¹⁸.

Por parte de una de las presuntas víctimas, Marcel Claude Reyes, dentro de su prueba testimonial indicó que “[...] su intención era tener una participación activa en el debate y en la discusión sobre el proyecto Río Condor desde la economía para hacer una evaluación técnico-económica y social del proyecto [...] que era de gran impacto ambiental y generó discusión pública”. Señala que luego de un plazo razonable desde la negación de entrega de información, sin los motivos de esta negativa, interpuso un recurso de protección ante los tribunales de justicia, el cual fue denegado por falta de pertinencia; un recurso de reposición denegado y un recurso de queja ante la Corte Suprema, también denegado³¹⁹. Expuso que a partir de su experiencia “[...]es de extrema dificultad acceder a la información y que por tal razón pide que esa información que le fue denegada sea pública y que el Estado de Chile termine con la práctica del secreto, que es una práctica que impide el desempeño de la ciudadanía y el ejercicio de la libertad de expresión”.

Respecto de este punto, es interesante ver como la Corte Interamericana de Derechos Humanos expresa que los ciudadanos de un Estado tienen derecho a solicitar la información que deseen, sin que deba exigírsele al requirente de la información, afectación directa o interés específico³²⁰, señalando que: “En cuanto al argumento sostenido por Chile ante este Tribunal en el sentido de que ya no existe interés en la entrega de la información dado que el Proyecto “Río Cóndor” no se realizó, es preciso señalar que el control social que se buscaba con el acceso a la información bajo el control del Estado y el carácter de la información solicitada son motivos suficientes para atender al requerimiento de información, sin que deba exigirse al requirente que acredite una afectación directa o un interés específico”³²¹.

³¹⁸ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, “Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile”, Sentencia 19 de septiembre de 2006 en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf, pp. 14.

³¹⁹ Ídem, pp.15.

³²⁰ CASTILLO, Leonardo; CELEDÓN, Andrés y otros, (2022): “Acceso a la Información Pública y Transparencia” en Cuadernos Jurídicos de la Academia Judicial (Santiago, DER Ediciones Limitada) pp. 25.

³²¹ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, “Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile”, Sentencia 19 de septiembre de 2006 en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf, pp 61.

La Corte debió determinar si la falta de entrega de una parte de la información solicitada por los recurrentes al Comité, en el año 1998, constituyó violación al derecho a la libertad de pensamiento y expresión en su contra y en contra de lo dispuesto en el artículo 13 de la Convención Americana.³²²

Por parte de los alegatos de la Comisión, se argumenta que “[...] la mayoría de los Estados americanos cuentan con regulación en materia de acceso a la información. La legislación chilena no fue aplicada en este caso porque fue promulgada con posterioridad a los hechos que dieron lugar a la petición. [...] El Estado de Chile ha realizado una serie de modificaciones legislativas; sin embargo [...] éstas no garantizan de forma efectiva y amplia el acceso a la información pública”. [...]Las excepciones previstas en la ley [...] confieren un grado excesivo de discrecionalidad al funcionario que determina si se divulga o no la información”.³²³

La Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció que Chile ha realizado importantes avances en materia de consagración normativa del derecho de acceso, sin embargo determinó lo siguiente³²⁴:

- Que en el caso se ha probado que la restricción aplicada al acceso a la información no se basó en una ley, ya que a la fecha de los hechos, Chile no contaba legislación que regulara la materia de las restricciones.
- Que el Estado no pudo demostrar que tal restricción respondiera a algún objetivo permitido por la Convención, ni que fuera necesaria dentro de una sociedad democrática.
- Que, al denegarle a los requirentes la información sin una fundamentación, el Estado afectó la posibilidad de que los solicitantes pudieran efectuar un control social de la gestión pública.
- Que de conformidad con el artículo 2 de la Convención, el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos por ésta protegidos, lo cual implica la supresión de las normas y prácticas que entrañen su violación y las que impidan su observancia, lo que al ocurrir los hechos antes de las reformas efectuadas por el Estado, implica que este no cumplió con las obligaciones impuestas por la Convención para adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión de los señores Marcel Claude Reyes y Arturo Longton Guerrero, violando el artículo 13 de la Convención

³²²Idem, pp.41.

³²³ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, “Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile”, Sentencia 19 de septiembre de 2006 en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf, pp. 37

³²⁴ Ídem. pp.45-48.

Americana y la obligación general de su artículo 1.1. y la obligación de adoptar disposiciones de derecho interno que emana del artículo 2.

- Además, la Corte determinó que existió una violación a los derechos políticos establecidos en el artículo 23 de la Convención, en cuanto vulneró el derecho a la participación directa en los asuntos públicos, que no se encuentra legalmente reconocido en Chile.
- Estableció por último la violación por parte del Estado chileno, de los derechos contemplados en los artículos 8 y 25 de la Convención, careciendo de un recurso judicial efectivo para reparar la violación de los derechos amparados por la Convención y para las presuntas violaciones al derecho de acceso a la información. “La justicia chilena nunca intentó siquiera superficialmente determinar los derechos de las víctimas, ni ha asegurado un mecanismo o procedimiento adecuado para que una persona pueda acceder a una instancia judicial reguladora independiente y eficaz para garantizar el derecho de acceso a la información de los requirentes.”³²⁵

En la historia de la Ley 20.285 es expuesta la influencia del fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos recién descrita,³²⁶ y la Corte reconoce dentro de su Resolución, que el Proyecto de Ley sobre Acceso a la Información Pública se encontraba en su segunda trámite constitucional.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos finalmente decide por unanimidad que:

1. El Estado debe entregar la información solicitada por las víctimas, en su caso, o adoptar una decisión fundamentada al respecto.
2. El Estado debe publicar varios fragmentos de la sentencia con su parte resolutive.
3. El Estado debe adoptar, en un plazo razonable, las medidas necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información bajo el control del Estado.
4. El Estado debe realizar, en un plazo razonable, la capacitación a los órganos, autoridades y agentes públicos encargados de atender las solicitudes de acceso a información bajo el control del Estado sobre la normativa que rige este derecho, que incorpore los parámetros

³²⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, “Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile”, Sentencia 19 de septiembre de 2006 en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf. pp. 50.

³²⁶ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2023): “Historia de la Ley N° 20.285, Sobre Acceso a la Información Pública” pp. 122.

convencionales que deben respetarse en materia de restricciones al acceso a dicha información.

5. El Estado debe pagar a los señores Marcel Claude Reyes, Arturo Longton Guerrero y Sebastián Cox Urrejola, las costas y gastos, determinados en la sentencia.

4.3. Reseña de la historia de la Ley 20.285³²⁷

Con fecha 04 de enero del año 2005, fue presentada la moción parlamentaria del Proyecto de Ley sobre Acceso a la Información Pública, por parte de los Senadores Jaime Gazmuri Mujica y Hernán Larraín Fernández, señalándose que el derecho al libre acceso a las fuentes públicas de información es un tema relativamente nuevo en el país, y que como tal, “[...]constituye un elemento fundamental para alcanzar un alto grado de transparencia en el ejercicio de las funciones públicas, a la vez que facilita la formación de una mayor y más efectiva participación ciudadana en los asuntos públicos.”. Se entiende por los senadores, que este derecho debe entenderse como una posibilidad real para que la ciudadanía tome conocimiento de la información en poder del Estado.³²⁸

La moción parlamentaria reconocía el avance de las democracias occidentales en la legislación de cuerpos únicos y coherentes sobre la materia y de su reconocimiento dentro de los tratados internacionales, alertando sin embargo, que los avances y disposiciones relativos a la transparencia y publicidad de los actos de la Administración, en virtud de su aplicabilidad seriamente limitada, se habían convertido en letra muerta, al delegar la atribución de determinar las causales de reserva o secreto de la información, a la potestad reglamentaria, de acuerdo a lo dispuesto por el inciso final del artículo 11 bis y 11 ter de la ley N° 18.575, volviendo inoperante la garantía. Advierten sobre lo establecido mediante Decreto Supremo N° 26 de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, en orden a la facultad de los órganos de la Administración para dictar resoluciones que clasifiquen actos secretos o reservados, lo que restringió administrativamente el derecho a la información. Por otro lado, la moción relaciona directamente la regulación del derecho de acceso a la información, con la posibilidad del control ciudadano efectivo de los actos de gobierno, lo que manifiesta una primera iniciativa formal por incorporar al tratamiento del principio de transparencia, su necesario correlato de rendición de cuentas por parte de la Administración.³²⁹

³²⁷ Ídem.

³²⁸ Ídem. pp. 3

³²⁹ Ídem. pp. 3 y 4.

Cabe hacer presente, que al inicio de la tramitación del proyecto de ley, las reformas constitucionales relativas a los principios de probidad, publicidad y transparencia no se habían materializado, encontrándose estas últimas en la etapa de primer trámite constitucional³³⁰.

En el Primer Informe de Comisión de Gobierno, se expresa que las controversias generadas por la excesiva cantidad de resoluciones de reserva, llevaron a que el Gobierno, en el año 2004 impartiera instrucciones a los ministerios, para suspender la dictación de tales actos.³³¹ Lo anterior, en virtud de las recomendaciones efectuadas por la Comisión de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación Convención Interamericana contra la Corrupción, en informe de fecha 06 de febrero del año 2004, que instó al Estado de Chile a la modificación de la ley y de la norma reglamentaria, y a reducir la arbitrariedad de las causales de reserva.³³²

De acuerdo con este informe, queda establecido como finalidad de la ley en trámite, el salvar las restricciones al acceso a la información pública mediante una regulación que garantice a todos los ciudadanos el derecho a ejercer efectivamente dicho acceso en los órganos de los Poderes del Estado.

Como objetivo de la nueva regulación, se plantea la proposición de un catálogo taxativo de causales de reserva o secreto de los documentos públicos, junto al requisito de fundamentación para la aplicación por parte de los órganos del Estado, de las correspondientes causales, en el entendido de que el daño o entorpecimiento que eventualmente sería causado por una entrega de información debía ser considerado superior al interés público.³³³

En tal informe se evidencia que el Poder Ejecutivo era de la iniciativa de perfeccionar la normativa vigente, evitando la dictación de un nuevo cuerpo legal sobre la materia, lo que permitiría “[...] no confundir a los particulares con nuevas normas en aquellos aspectos de la regulación vigente que ya están asentados y no generan dificultades” junto a la negación del inconveniente de la actual normativa respecto del recurso de amparo, señalándose que no existiría motivo para innovar en el mecanismo, insistiendo en la creación de un Defensor del Ciudadano, que sería parte de un proyecto de reforma constitucional.³³⁴

Interesante también resulta la intervención del Gobierno al referirse a las experiencias positivas de la normativa vigente, en cuanto señala: “[...] es imprescindible cautelar la primacía de la función administrativa o pública que el órgano o institución requeridos están llamados a atender, de modo que el ejercicio del derecho de acceso no se transforme en un entorpecimiento del

³³⁰ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2023): “Historia del artículo 1 numeral 3º de la Ley 20.050, artículo 8 de la Constitución Política de la República: Principio de Probidad” pp. 70.

³³¹ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2023): “Historia de la Ley Nº 20.285, Sobre Acceso a la Información Pública” pp. 22.

³³² Ídem. pp. 5.

³³³ Ídem. pp. 14.

³³⁴ Ídem. pp. 22.

funcionamiento normal; precisar que la obligación de los órganos requeridos es proporcionar la documentación que poseen o generan en su función, y no producir información a petición de particulares; especificar que el derecho de acceso debe ejercerse con prudencia y de modo razonable”. Señala también que la iniciativa no revertirá la tendencia al alto porcentaje de requerimientos no contestados, lo que obedece a prácticas arraigadas que requieren de un cambio cultural.

Dentro de la implicancia e importancia de la nueva legislación, podemos resaltar lo indicado por el experto en regulación constitucional, Pedro Anguita, quien dentro del Informe de Comisión señala que las innovaciones más relevantes de la moción, se vinculan con la incorporación del principio de máxima divulgación, como presunción de que “[...]toda la información en poder de los órganos del Estado es prima facie pública, es decir susceptible de ser difundida. Tal principio se fundamenta en la idea que la información que detentan y obtienen las autoridades estatales no se genera para el beneficio de los funcionarios públicos sino para la ciudadanía”, y el principio de la amplitud con que debe comprenderse el término de información, que a diferencia de lo imperante a la época en la Ley N° 18.875 vigente, las “leyes de acceso eficaces le confieren al término información el sentido más amplio. [...] La información comprenderá todo registro en poder de los órganos del Estado, con prescindencia de su origen y de si se trata formalmente de un acto que se adecue a la definición de acto administrativo. De este modo, la palabra información debe abarcar todo tipo de sistemas de almacenamiento o recuperación [...]”.³³⁵

Otras de las innovaciones del proyecto, señalaba el experto, consistía en que el acceso a la información debía comprender no sólo a la que haya sido creada por determinado órgano, sino que también la que hubiera obtenido, e incluso la que estuviere en su posesión o control; además de toda documentación que fuera financiada con presupuesto público, sin perjuicio de las excepciones. Indica también, como uno de los más importantes acuerdos del proyecto, la nueva exigencia de reserva legal para las excepciones a la entrega de la información.³³⁶

En el referido informe, por parte del Poder Ejecutivo, se señala que difiere en cuanto a la necesidad de una legislación o cuerpo legal nuevo, ya que coincide con que debe ser perfeccionada la normativa sobre acceso a la información pública, pero incorporando modificaciones a las actuales disposiciones de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración, agregando además, que “[...] la consagración legal de ciertas causales de secreto o reserva

³³⁵ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2023): “Historia de la Ley N° 20.285, Sobre Acceso a la Información Pública” pp. 20.

³³⁶ Ídem. pp. 21.

más o menos genéricas o abiertas, conlleva el riesgo de que sean aplicables con criterios dispares, pues su ponderación quedará entregada a la ponderación que en cada caso haga el funcionario o entidad requerida”.

Respecto de la necesidad de la creación de un órgano autónomo especializado, a pesar de todas las recomendaciones y estudios referentes a la materia, insistía el Ejecutivo que no habría motivo para innovar en el mecanismo de amparo vigente, manteniendo su postura de que debe crearse la institución del Defensor del Ciudadano, mediante una reforma constitucional.³³⁷

Se destaca dentro del informe también, que con fecha 08 de abril de 2005, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomendó al Estado de Chile, a raíz del inicio de la tramitación del caso Marcel Claude y otros v/s Estado de Chile, diversas modificaciones esenciales para la aplicación de medidas, prácticas y mecanismos para la garantía del acceso a la información pública, encontrándose el Estado de Chile dentro del plazo para dar cumplimiento a tal obligación.³³⁸

El abogado Miguel Ángel Fernández, señala que parece razonable, tal como en el Derecho comparado, una “[...] institución que se oriente, con cualidad preventiva, a promover y capacitar en la aplicación correcta del principio de publicidad y [...] a la par, este dotada de las atribuciones para servir de nexo y conductor de las solicitudes de las personas que requieran información pública; y aún para acudir en representación del interés general y para ir contribuyendo a modelar aquellas sanas prácticas ante los Tribunales, cuando la conducta del órgano estatal requerido sea inconsistente con la legislación vigente”.³³⁹

Los principios mayoritariamente consensuados³⁴⁰ para aplicar en la regulación legal relativa al derecho de acceso a la información y la transparencia, fueron reconocidos dentro de la Historia de la Ley N° 20.285, a través de la exposición efectuada por las entidades “Participa” y “*Open Society Justice Initiative*”, que los presentaron de la siguiente forma:³⁴¹

- La normativa sobre acceso a la información ha de involucrar a todas las instituciones del Estado, incluyendo los Poderes Legislativo y Judicial, las empresas privadas que prestan servicios públicos y cualquier institución o persona que reciba financiamiento público.

³³⁷ Ídem. pp. 23.

³³⁸ Ídem pp. 24.

³³⁹ Ídem 25.

³⁴⁰ Ver Capítulo II, Título 2 letra b) “Principios para la Regulación de la Transparencia”.

³⁴¹ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2023): “Historia de la Ley N° 20.285, Sobre Acceso a la Información Pública” pp. 26.

- Dicha normativa no sólo debe referirse a actos o documentos, sino que a toda la información que esté en poder de las instituciones mencionadas anteriormente.
- Las causales de negación de la información deben ser excepcionales y determinadas en la ley.
- Es necesario regular el derecho de oposición de terceros a la entrega de información. La legislación actual no requiere que se exprese causal, lo que constituye una arbitrariedad.
- Es necesario sistematizar el ordenamiento jurídico y tener un cuerpo legal único y claro.
- Han de establecerse plazos realistas para la entrega de información.
- Justificación: no debe ser necesario acreditar o justificar interés para obtener información pública.

También destacaron la importancia de la capacitación a los funcionarios públicos en la materia, a partir de opiniones que fueron recogidas por la fundación “Participa”, mediante talleres de capacitación.

Después de numerosas intervenciones, fue aprobada por unanimidad de los miembros presente, la idea de legislar y luego la moción presentada fue aprobada en general en sesión de 08 de junio de 2005.³⁴²

Durante su tramitación en el Senado, el proyecto tuvo una importante cantidad de modificaciones, teniéndose en ese entonces ya a la vista el nuevo artículo 8º de la Constitución. Entre estas modificaciones, se estableció lo que se entendería por información pública; se contempla el principio de publicidad, formalidades para la más expedita respuesta a las solicitudes de información, cuyo plazo sería aumentado de 48 horas a 10 días hábiles; se incorporaron obligaciones para todos los órganos del Estado, incluidas las empresas públicas y principalmente, que las causales de excepción al acceso de la información pública serán establecidas por ley de quorum calificado.

Además, se introdujeron modificaciones a diversos estatutos para hacerlas acordes a la nueva legislación y reforma constitucional.³⁴³

Dos temas que obtuvieron mayor debate, fue la de la calidad de reservada o secreta de las reuniones y sesiones del Congreso, y los órganos del Estado que efectivamente se verían afectados y obligados por la nueva normativa.³⁴⁴

El proyecto entra a Segundo Trámite Constitucional con fecha 08 de mayo de 2007. Cabe hacer presente que en el Informe de Comisión presentado a los

³⁴² BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2023): “Historia de la Ley N° 20.285, Sobre Acceso a la Información Pública” pp. 73.

³⁴³ Ídem. pp. 77-78.

³⁴⁴ Ídem. pp. 77-106.

Diputados, todo un apartado dedicado a la exposición del tratamiento de la legislación comparada respecto de un órgano con autonomía y atribuciones resolutorias destinado a resguardar el acceso a la información en poder del sector público, en virtud de una indicación sustitutiva total al proyecto, por parte de la Jefa de Estado de la época.³⁴⁵

Durante la tramitación en general del proyecto, se tiene en cuenta la premura que ha tenido el proceso legislativo, a raíz del fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo que fue considerado como un nuevo impulso. Además se dio énfasis a la importancia de la precisión de las causales de reserva a la información y la creación de un órgano independiente para la resolución de los conflictos generados por la falta, demora o entrega insatisfactoria de la información por parte de un órgano público, además de la necesidad de la creación de una institucionalidad específica referida a la transparencia y acceso a la información de los órganos de la Administración, lo que permitiría una normativa integral, sin las limitaciones que se generarían con su incorporación a otra legislación, como lo es la Ley de Bases de la Administración del Estado.³⁴⁶

Aprobada la idea de legislar, en la discusión particular se presentaron las inquietudes de los órganos obligados a la entrega de la información, especialmente la extensión de la ley a otros órganos autónomos del Estado, como el Congreso, el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional y el Ministerio Público. Sin embargo, la indicación de que la Ley se refiriera a la Información Pública del Estado y no sólo a la de la Administración, fue rechazada. La discusión sobre la aplicación de la ley a la empresas del Estado, se mantuvo durante toda la tramitación.

Con fecha 13 de junio de 2007, se envía la propuesta aprobada por la Cámara Revisora (Diputados) al la Cámara de Origen (Senado), que contiene la creación en su artículo 31, del Consejo para la Transparencia, como institución autónoma con el objeto de “[...] 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.”³⁴⁷

En el Informe de Comisión de Gobierno, presentada a los Senadores, se señala por parte del presidente de la organización “Chile Transparente”, ciertas sugerencias respecto de algunos artículos específicos del proyecto, insistiéndose en la incorporación del Banco Central y el Poder Judicial, al artículo 2, como parte

³⁴⁵ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2023): “Historia de la Ley N° 20.285, Sobre Acceso a la Información Pública” pp. 120-122.

³⁴⁶ Ídem. pp. 122

³⁴⁷ Ídem. pp. 236.

del ámbito de aplicación de la ley. Respecto de los principios contemplados, sugirió incorporar el principio de la divisibilidad, en cuanto se debe permitir la entrega de parte de la información que no sea secreta, pudiendo negar sólo aquella afecta a una excepción y entre otras enmiendas, sugirió que la respuesta a la falta de entrega de información, debía ser expedida formalmente, para efectos de responsabilización.³⁴⁸

La fundación “Pro Acceso” también intervino, considerando los aspectos positivos del proyecto, observando como eventuales problemas, la falta del reconocimiento explícito del derecho humano al acceso a la información; carencias en cuanto a los órganos públicos que quedarían bajo o fuera de la aplicación de la ley; incongruencias respecto del concepto de información contemplado en diferentes disposiciones; existencia de causales muy genéricas de negativa a la entrega de información, falta de un tiempo prudente para la entrada en vigencia de la ley y la consiguiente adecuación por parte de la Administración, entre otros.³⁴⁹

Con fecha 08 de julio de 2007, se rechaza por parte del Senado, las modificaciones introducidas por la cámara de diputados, disponiéndose la constitución de una Comisión Mixta, para resolver las divergencias suscitadas entre ambas cámaras, de acuerdo al artículo 71 de la Constitución Política de la República.³⁵⁰ Con fecha 14 de enero de 2008, la Comisión Mixta designada presenta un nuevo proyecto de ley, aprobado por ambas cámaras legislativas, que luego de cumplir con los trámites constitucionales correspondientes, se tradujo en la Ley N°20.285, Sobre Acceso a la Información Pública.

³⁴⁸ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2023): “Historia de la Ley N° 20.285, Sobre Acceso a la Información Pública” pp. 253.

³⁴⁹ Ídem. pp. 254-257.

³⁵⁰ Ídem. pp. 270-280.

CAPÍTULO III. LEY N°20.285 SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y SU IMPACTO EN LAS MUNICIPALIDADES.

1. Aproximaciones a la ley N° 20.285 “Ley de Acceso a la Información Pública”

El presente capítulo, comprende un acercamiento a las características principales de la ley N° 20.285, sobre “Acceso a la Información Pública” con el objeto de resaltar los nuevos aspectos normativos que han sido implementados y de qué forma se ha producido esta implementación por parte de las municipalidades chilenas, para posteriormente efectuar analizar y reflexionar sobre las implicancias de su ejecución, particularmente en el ámbito del proceso regulado legalmente para las solicitudes de acceso a la información, referidas a las dificultades, desafíos y particularidades dentro de las administraciones locales y su eficacia y cumplimiento, con el objeto de evaluar si es que ha existido o eventualmente podría existir un impacto democrático como consecuencia de la dictación de la ley, y en qué medida.

Para los efectos de tener una visión actualizada y directa del estado de cumplimiento de la normativa y las características de tal cumplimiento, respecto a las solicitudes de acceso a la información, además de la revisión de los antecedentes proporcionados por investigaciones previas efectuadas por instituciones públicas y privadas; en la presente investigación se efectuó una evaluación cuantitativa y cualitativa de la gestión de una solicitud tipo de consulta, con preguntas relativas a unidades de transparencia municipal, estado del Consejo Comunal de las Organizaciones de la Sociedad Civil municipal y participación ciudadana, como será detallado posteriormente, que fue dirigida en idéntica fecha y formato a 344 municipalidades del país (excluida la municipalidad en que esta investigadora cumple funciones), a través del Consejo para la Transparencia, para su derivación en virtud del artículo 13º de la ley N° 20.285.

A partir de los resultados, analizados en el título 4^o del presente capítulo y que constan en Tabla de Resultados de Fuente Directa³⁵¹, esta investigadora pudo contrastar los datos acumulados sobre cumplimiento de la normativa sobre transparencia y las conclusiones generadas por los organismos que han efectuado evaluaciones, encuestas e investigaciones para tales efectos, con el objeto de reflexionar sobre estos y generar las conclusiones que serán desarrolladas en aquella sección.

1.1. Profundidad normativa de la ley N° 20.285

Desde un aspecto normativo, se considera que el objetivo de la ley N° 20.285 es “[...] fomentar una cultura de apertura y probidad en la administración pública [...]”³⁵², considerándosela una herramienta de interacción entre las entidades estatales chilenas y la ciudadanía.³⁵³ La regulación legal de la transparencia en Chile, se ha abocado más bien a normar procedimientos para permitir y resguardar el acceso a la información pública, más que a la protección y resguardo del derecho al acceso, que como hemos visto en el inicio de esta investigación, es una especie dentro del derecho fundamental a la información. Lo anterior, debido a que contiene un enfoque más bien limitado del principio o concepto de transparencia, al definirlo en el inciso segundo de su artículo cuarto como el que “[...] 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”³⁵⁴, centrándose principalmente en la publicidad de la información de manera estricta, en cuanto señala que este “[...] comprende el derecho de acceder a las informaciones contenidas en actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, así como a toda información elaborada con presupuesto público, cualquiera sea el formato o soporte en que se contenga, salvo las excepciones legales”³⁵⁵.

Estas definiciones omiten una descripción más profunda de lo que se entiende actualmente del principio de transparencia³⁵⁶ y el derecho a la información como un derecho fundamental, que abarque las profundidades requeridas para una adecuada interpretación y aplicación de la ley, teniendo en consideración, como

³⁵¹ Ver Anexo de la presente investigación.

³⁵² INSTITUTO CHILENO DE ESTUDIOS MUNICIPALES; Hernández, José. Transparencia en las Municipalidades. Una mirada a 10 años de la ley 20.285. Santiago, Chile, ICHM, 2018. En <https://repositorio.uaautonoma.cl/handle/20.500.12728/3195>. pp. 1.

³⁵³ Ídem.

³⁵⁴ Inciso segundo del artículo 4 de la ley N° 20.285.

³⁵⁵ Artículo 10 ley N° 20.285.

³⁵⁶ Ver Capítulo I, Título 4, Subtítulo 4.4.: “Concepto Actual”.

se ha señalado en capítulos anteriores, que la transparencia no se satisface meramente con la entrega de documentos públicos en poder del Estado,³⁵⁷ si es que la ley no obliga o compele a los órganos obligados, a modificar sus rutinas para anticiparse a las necesidades de información de la ciudadanía, valorando la transparencia organizacionalmente, como un recurso estratégico de construcción de sus decisiones, y en su gestión cotidiana, ni perfila acciones tendientes a contrarrestar la cultura del secreto arraigada en las entidades y funcionarios³⁵⁸, junto al necesario mandato de la aplicación de políticas públicas tendientes a dotar a los ciudadanos de información clara, precisa y accesible respecto de asuntos relevantes del desempeño del gobierno.³⁵⁹

La falta de profundidad normativa de la ley N° 20.285 se ve reflejada en detalles que se desprenden de su aplicación diaria por parte de los organismos públicos obligados por ley a la entrega de información, relacionados con una interpretación muy restrictiva de lo que es información pública al momento de responder a los requerimientos ciudadanos y de la falta de valoración y fiscalización de la calidad de esta, lo que influye en una eventual deficiencia en el ejercicio pleno del derecho de acceso a la información por parte de la ciudadanía, en especial en entes que quedan más alejados del control central de la Administración, como lo son las municipalidades. Estas consecuencias prácticas serán observadas y comentadas en el desarrollo del presente capítulo.

1.2. Alcance de la regulación del derecho de acceso a la información en la ley N° 20.285

Teniendo en cuenta la regulación constitucional y legal del acceso a la información por parte de la normativa chilena, los pronunciamientos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos sobre la materia, considerando el principio constitucional de publicidad contenido en el artículo 8° inciso segundo de la Constitución Política de la República y los preceptos de la Ley de Acceso a la Información Pública, el derecho a la información se define como “la posibilidad de acceder a las informaciones contenidas en actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, así como toda información elaborada con presupuesto público, cualquiera sea el formato o soporte en que se contenga, salvo las excepciones legales. Además, se

³⁵⁷ Ver Capítulo II, Título 3 Subtítulo 3.5.: “Regulación legal de la transparencia y como política pública”.

³⁵⁸ MERINO, M. en ACKERMÁN, John M. Coordinador. (2008): “Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho”. (México, Siglo XXI Editoriales, s.a. de c.v.).

³⁵⁸ GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo (2008) “Para entender la transparencia” (México D.F., Nostra Ediciones S.A.) pp. 8.

³⁵⁹ GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo (2008) “Para Entender la Transparencia” (México D.F., Nostra Ediciones S.A.) pp. 8.

establece que no sólo son públicas las decisiones de los órganos estatales, sino también las formas y antecedentes de dichas decisiones, de modo de conocer cómo y porqué se actúa como se hace”³⁶⁰.

1.3. Concordancia legislativa

Puede considerarse que en la ley N° 20.285 se establecerían bases generales para la instauración de la transparencia en el ordenamiento jurídico, debiendo concordarse con los preceptos constitucionales³⁶¹ y los tratados internacionales sobre la materia, especialmente los que contemplan el derecho humano a la libertad de expresión, complementada por el resto de la normativa referida a la información en manos de la Administración, entre ellas la ley N° 19.880, de Bases sobre Procedimientos Administrativos que Rigen los Órganos de la Administración del Estado, la ley N° 19.628 sobre Protección a la Vida Privada, ley N° 20.730 que Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses de Particulares ante las Autoridades y Funcionarios; ley N° 20.880³⁶², sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses; complementada por el Decreto Supremo N° 13/2009, que establece el Reglamento de la Ley N° 20.285³⁶³. Lo anterior, con miras a permitir su comprensión, atendida su especial y compleja estructura, que podría llevar a confusiones³⁶⁴.

2. Aspectos generales de la regulación contenida en la ley N° 20.285

2.1. Ámbito de aplicación

La “Ley de Acceso a la Información Pública” o “Ley de Transparencia” contemplada en el artículo primero de la ley N° 20.285, hace efectivo el derecho de toda persona al acceso a la información pública solamente respecto de los órganos de la Administración del Estado³⁶⁵, a pesar del mandato constitucional que aplica el principio de probidad y publicidad a todos los órganos del Estado. Adicionalmente, su artículo 2 permite desprender que existen ciertos órganos de la Administración a los cuales les será aplicable sólo cuando esta se refiera a

³⁶⁰ CASTILLO, Leonardo; CELEDÓN, Andrés y otros, (2022): “Acceso a la Información Pública y Transparencia” en Cuadernos Jurídicos de la Academia Judicial (Santiago, DER Ediciones Limitada) pp. 34-35.

³⁶¹ ASTUDILLO MUÑOZ, Jorge (2019): “El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno” (Santiago, RiL editores) pp. 49.

³⁶² LEY N° 20.880 de 2016, sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1086062>.

³⁶³ DECRETO SUPREMO N° 13 publicado con fecha 13 de abril de 2009, Reglamento de la Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública.

³⁶⁴ ASTUDILLO MUÑOZ, Jorge (2019): “El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno” (Santiago, RiL editores) pp. 50.

³⁶⁵ Ministerios, Intendencias, Gobernaciones, Gobiernos Regionales (Ley N° 20.990), Municipalidades, Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública y los órganos y servicios creados para el cumplimiento de la función administrativa.

ellos de manera expresa, manteniéndose regidos por sus propios estatutos, en lo referente a la publicidad de la información, entre estos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las empresas públicas creadas por ley y las empresas del Estado.

El Congreso Nacional, el Tribunal Constitucional y el Ministerio Público entre otros, se regirán por las disposiciones de sus propias leyes orgánicas, en cuanto al principio de transparencia, derecho de acceso y procedimientos para su ejercicio³⁶⁶. Es importante señalar que el Consejo para la Transparencia³⁶⁷ ha participado en la activa precisión del ámbito de aplicación de la norma.

Por tanto, los sujetos obligados al cumplimiento de la normativa de la Ley de Acceso a la Información Pública son en principio, todos los funcionarios y servidores públicos del nivel central o local, de todos los sectores³⁶⁸.

A partir de lo establecido constitucionalmente, se busca que el principio de transparencia sea aplicado, tanto a los órganos de la Administración como al Poder Legislativo y el Judicial, buscando un Estado abierto.

Además de las restricciones señaladas para ciertos organismos, la ley establece causales de reserva o secreto³⁶⁹, que serán brevemente desarrolladas a continuación, referidas a cuando la publicidad de la información afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, los derechos de las personas, la seguridad nacional; el interés nacional y cuando una ley de quorum calificado haya declarado su reserva.

2.2. Estructura

La ley N° 20.285 se estructura en base a 6 títulos, de acuerdo a los aspectos normados³⁷⁰:

- 1) Normas generales. Conceptos (Artículos 1º al 4º)
- 2) De la publicidad de la información (Artículo 5º y 6º)
- 3) Transparencia activa (Artículos 7º y 8º)
- 4) Derecho de Acceso a la Información (Artículos 10º al 30º)
- 5) Consejo para la Transparencia (Artículos 31º al 44º)
- 6) Infracciones y Sanciones (Artículos 45º al 49º)

³⁶⁶ ASTUDILLO MUÑOZ, Jorge (2019): "El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno" (Santiago, RiL editores) pp. 50-51.

³⁶⁷ Ver Capítulo IV, Título 2, Subtítulo 5 Consejo para la Transparencia.

³⁶⁸ INSTITUTO CHILENO DE ESTUDIOS MUNICIPALES; Hernández, José (2018): "Transparencia en las Municipalidades. Una mirada a 10 años de la ley 20.285" (Santiago, Chile, ICHM) en <https://repositorio.uaautonoma.cl/handle/20.500.12728/3195>. pp. 4.

³⁶⁹ Artículos 21 y 22 de la ley N° 20.285.

³⁷⁰ CASTILLO, Leonardo; CELEDÓN, Andrés y otros, (2022): "Acceso a la Información Pública y Transparencia" en Cuadernos Jurídicos de la Academia Judicial (Santiago, DER Ediciones Limitada). pp. 33.

a) Normas Generales y conceptos

El artículo 3 de la ley reconoce el principio constitucional de publicidad como regla general, al disponer 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 el ejercicio de ella”, definiéndose el principio de transparencia en su artículo 4 como el que “[...]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”.

Para una más simple comprensión, puede señalarse que el legislador a definido dos principales criterios para determinar cuándo la información será considerada pública, lo que amplía el contorno normativo del derecho de acceso a la información³⁷¹:

- Cuando ésta ha sido elaborada con presupuesto público
- La que obre en poder de los órganos de la Administración.

Las tres materias que regula principalmente la ley N° 20.285 son la transparencia activa, las solicitudes de acceso a la información y el Consejo para la Transparencia, a través de los cuales regula el derecho de acceso a la información, entendiendo así el artículo 1° que señala “La presente ley regula 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”.³⁷²

b) Transparencia Activa: Título III de la ley.

El legislador establece una base de partida (requerimiento legal mínimo) de publicidad de la información, adelantándose a ciertos requerimientos ciudadanos usuales, imponiendo la obligación de los órganos que se encuentran bajo el ámbito de aplicación expreso de la ley, a “mantener a disposición permanente del

³⁷¹ ASTUDILLO MUÑOZ, Jorge (2019): “El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno” (Santiago, RiL editores) pp. 52-53.

³⁷² CASTILLO, Leonardo; CELEDÓN, Andrés y otros, (2022): “Acceso a la Información Pública y Transparencia” en Cuadernos Jurídicos de la Academia Judicial (Santiago, DER Ediciones Limitada). pp. 35.

público, a través de sus sitios electrónicos” los antecedentes actualizados individualizados en el artículo 7º de la ley³⁷³.

Dentro de estos antecedentes, la ley hace mención a la reserva de los datos sensibles contenidos en los documentos que deben publicarse relativos a los subsidios u otros beneficios que entregue el órgano, los que en la letra i) del artículo 7 define como “[...] datos personales que se refieren a las características físicas o morales de las personas o a hechos o circunstancias de su vida privada o intimidad, tales como los hábitos personales, el origen social, las ideologías y opiniones políticas, las creencias religiosas, los estados de salud físicos o psíquicos y la vida sexual”.

El legislador establece además que la información debe ser incorporada de un modo que permita su fácil identificación y un acceso explícito.

El artículo 8 de la ley dispone que cualquier persona puede presentar un reclamo³⁷⁴ ante el Consejo para la Transparencia si estima que el órgano obligado no informa respecto de los antecedentes que deben ser publicados de acuerdo al artículo 7 de la misma ley, reforzando esta norma en su artículo 9, el cual señala que las unidades o reparticiones de control interno del correspondiente organismo, estarán a cargo de velar por la observancia de la transparencia activa.

c) Acceso a la Información

Como señalamos en el marco conceptual y precisiones³⁷⁵ del Capítulo I de la presente investigación, el derecho de acceso a la información es algo distinto a la regulación del acceso a la información. Sin embargo, algunos autores consideran que “el derecho de acceso” se regula en la ley, cuando esta se refiere a los principios y procedimientos referidos a la transparencia pasiva o solicitudes de acceso a la información³⁷⁶, por lo que es relevante en esta investigación, que a pesar de que la ley contempla principios que se desprenden del derecho, no se entenderá el derecho como limitado a este ámbito de regulación.

Ahora bien, en concordancia con las disposiciones que definen la publicidad de los actos de los órganos de la Administración y sus antecedentes y los tipos de

³⁷³ ASTUDILLO MUÑOZ, Jorge (2019): “El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno” (Santiago, RiL editores) pp. 54.

³⁷⁴ Esta acción estará sometida al mismo procedimiento que la acción regulada en los artículos 24 y siguientes.

³⁷⁵ Ver Capítulo I, Título 5: “Marco Conceptual y precisiones”

³⁷⁶ Ver por ej. ASTUDILLO MUÑOZ, Jorge (2019): “El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno” (Santiago, RiL editores) pp. 60.

informaciones que la ley considera pública, el artículo 10 de la ley establece lo siguiente: “Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que establece esta ley”, por este motivo, ha regulado en el título IV el procedimiento de solicitud de la información.³⁷⁷

i. Principios informadores del acceso a la información en Chile (artículo 11º de la Ley):

El legislador define los principios que informarán el acceso a la información dentro del Título IV de la ley, referido a la regulación de las solicitudes de acceso a la información. Se entiende que la enumeración de estos principios, que sirven de elemento de interpretación y aplicación de la ley 20.285, no es taxativa, al incorporar la expresión “entre otros”.³⁷⁸

1. Relevancia:

Se presume de importancia y significación toda la información que posean los órganos de la Administración del Estado, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento. Respecto a este aspecto el Consejo para la Transparencia se ha pronunciado en el sentido de afirmar que “[...] es preciso tener presente que para el legislador no resulta relevante el motivo por el cual el solicitante requiere la información ni los fines de la misma, por así disponerlo el principio de relevancia y de no discriminación [...]”. La carencia de relevancia, además, no está considerada como una causal legal de reserva o secreto³⁷⁹.

De este principio también se desprende que la ley no permite seleccionar actos que puedan proporcionar a los ciudadanos ni realizar distinciones en relación al soporte de la misma, efectuando discriminaciones basadas en no poder acceder a dicha información por estar contenida en un soporte de difícil acceso, ni generar excepciones administrativas que impidan el acceso en razón de tiempo, el origen y la forma en que pudo ser procesada.³⁸⁰

2. Libertad de la información:

³⁷⁷ Ver Capítulo IV Título 2 Subtítulo 2.2. letra c) apartado ii.

³⁷⁸ CASTILLO, Leonardo; CELEDÓN, Andrés y otros, (2022): “Acceso a la Información Pública y Transparencia” en Cuadernos Jurídicos de la Academia Judicial (Santiago, DER Ediciones Limitada). pp.39.

³⁷⁹ CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA, Desición de Amparo de fecha 15.01.2009, Roles N° C399-09, C481-09 y C482-09 https://extranet.consejotransparencia.cl/Web_SCW2/Archivos/C399-09/C399_09_decision_web.pdf. pp. 8.

³⁸⁰ CASTILLO, Leonardo; CELEDÓN, Andrés y otros, (2022): “Acceso a la Información Pública y Transparencia” en Cuadernos Jurídicos de la Academia Judicial (Santiago, DER Ediciones Limitada). pp.40.

Se genera una confusión respecto del tratamiento que el legislador da a este principio, consagrado en el artículo 11, formulado de manera muy similar a la definición que hace del derecho de acceso a la información pública contemplado en el artículo 10.³⁸¹ Establece que “Toda persona goza del derecho a acceder a la información que obre en los órganos de la Administración del Estado, con las solas excepciones o limitaciones establecidas por leyes de quorum calificado”.

3. Apertura o transparencia:

Consiste en la presunción de que toda la información en poder de los órganos de la Administración del Estado se presume pública, salvo sujeción a excepciones legales. Esta presunción tiene como consecuencia que la obligación de probar la falta del carácter público de la información solicitada se traslada a la Administración, debiendo esta acreditar fehacientemente su concurrencia al caso concreto.³⁸² La Corte de Apelaciones de Santiago, en sentencia de fecha 01 de octubre del año 2010, en causa Rol 1803-2010, caratulada “USACH con Consejo para la Transparencia” resuelve en mención a este principio que respecto del órgano reclamante “[...] para negarse a proporcionar dichos datos a quienes se lo soliciten debería, en primer término, probar legalmente que la información requerida es reservada, privada o sensible, de manera que, mientras no se pruebe dicha característica, el órgano se encuentra en la obligación de entregar los antecedentes solicitados”³⁸³.

4. Máxima divulgación:

Los órganos de la Administración deben proporcionar la información en los términos más amplios posibles, excluyendo solo aquello sujeto a las excepciones legales o constitucionales.³⁸⁴

Este principio fue reconocido como un principio básico por el sistema interamericano, estableciendo la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que “[...] en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, de modo

³⁸¹ ASTUDILLO MUÑOZ, Jorge (2019): “El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno” (Santiago, RiL editores) pp. 62.

³⁸² ASTUDILLO MUÑOZ, Jorge (2019): “El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno” (Santiago, RiL editores) pp. 62.

³⁸³ CASTILLO, Leonardo; CELEDÓN, Andrés y otros, (2022): “Acceso a la Información Pública y Transparencia” en Cuadernos Jurídicos de la Academia Judicial (Santiago, DER Ediciones Limitada). pp.42.

³⁸⁴ ASTUDILLO MUÑOZ, Jorge (2019): “El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno” (Santiago, RiL editores) pp. 63.

que toda la información se presume pública y accesible, sometida a un régimen limitado de excepciones”³⁸⁵.

5. Divisibilidad:

Si un acto contiene información que debe ser conocida e información que debe denegarse por causa legal, se dará acceso a la primera y no a la segunda, lo que permite a la Administración a dar cumplimiento al requerimiento, a pesar de existir informaciones reservadas.³⁸⁶

6. Facilitación:

Deben excluirse las exigencias o requisitos que puedan obstruir o impedir el ejercicio del derecho de acceso, manteniendo la Administración, mecanismos que lo faciliten. Uno de los principales obstáculos a un acceso expedito, es la misma ley, que en su artículo 12, establece requisitos formales de la solicitud, que dan a la Administración espacio para poder desentenderse de muchas solicitudes de acceso y crear innecesarias dilaciones a la respuesta. Ante ciertos silencios de la ley, el Consejo para la Transparencia ha entendido que subsidiariamente deben aplicarse las normas de ley N° 19.880³⁸⁷, prefiriéndose la eficiencia en las soluciones para una oportuna entrega de la información.³⁸⁸

7. De no discriminación:

Obligación de entrega de la información a todas las personas que lo soliciten, en igualdad de condiciones y sin expresión de causa o motivo para la solicitud. El Consejo para la Transparencia ha señalado: “[...] el órgano reclamado no está facultado para hacer distinciones en cuanto a la persona que requirió la información ni requerir otros datos de identidad distintos a los exigidos en el artículo 12 de la citada ley. Tampoco se encuentra habilitado para consultar al requirente sobre los motivos que fundan su requerimiento ni los fines para los cuales se solicita información de naturaleza pública [...]”³⁸⁹.

8. Oportunidad:

³⁸⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, “Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile”, Sentencia 19 de septiembre de 2006 en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf.

³⁸⁶ ASTUDILLO MUÑOZ, Jorge (2019): “El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno” (Santiago, RiL editores) pp. 64.

³⁸⁷ LEY N° 19.880 de 2003, que Establece las Bases de los Procedimientos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=210676>.

³⁸⁸ Consejo para la Transparencia, Decisiones de Amparo Roles A-255-09, C843-14, C729-16 y C1517-16.

³⁸⁹ Consejo para la Transparencia, Decisión de Amparo de fecha 03.05.2016, Rol N° C401-16.

La información debe ser entregada dentro de los plazos legales, con la máxima celeridad posible, evitando trámites dilatorios. La ley insta a que el proceso de entrega se haga en un tiempo tal que sea útiles a los fines del solicitante. La entrega tardía de la información genera responsabilidad en los términos de la ley N° 20.285 pero también extracontractual, por verificarse una falta de servicio.³⁹⁰

9. Control:

Fiscalización permanente del cumplimiento de la ley sobre acceso a la información pública y posibilidad de reclamo ante un órgano externo al órgano requerido, sin perjuicio del control asignado por la normativa al Poder Judicial³⁹¹, mediante el reclamo de ilegalidad.

A nivel interno, el cumplimiento de las disposiciones debe producirse de acuerdo con la jerarquía de la Administración, en cuanto el Servicio de que se trate debe exigírsele a sus funcionarios, en virtud de lo dispuesto en los artículos 7 y 11 de la ley N° 18.575³⁹².

10. Responsabilidad:

Responsabilidades originadas por el incumplimiento de las obligaciones y las eventuales sanciones establecidas en la ley.

11. Gratuidad:

El acceso a la información no puede ser objeto de cobro por parte de la Administración, lo que no exime al requirente del pago de los costos por la reproducción de la información, definiendo el artículo 20 del reglamento de la ley los costos directos como “[...] todos aquellos que sean necesarios para obtener la información en el soporte que el requirente haya solicitado, excluyendo el valor del tiempo que ocupe el o los funcionarios para realizar la reproducción”³⁹³

ii. Procedimiento de solicitud de acceso a la información

Se trata de un procedimiento administrativo especial de acceso a la información, regulado supletoriamente por la ley N° 19.880, que define el procedimiento

³⁹⁰ ASTUDILLO, JORGE. El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno. Santiago, RiL editores, 2019. pp. 68.

³⁹¹ Corte de Apelaciones del respectivo domicilio del afectado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 28 de la ley N°20.285.

³⁹² ASTUDILLO, JORGE. El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno. Santiago, RiL editores, 2019. pp. 68-69.

³⁹³ Inciso tercero artículo 20 del DECRETO SUPREMO N° 13 publicado con fecha 13 de abril de 2009, Reglamento de la Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1001095>.

administrativo como “[...] una sucesión de actos trámite vinculados entre sí, emanados de la Administración y, en su caso, de particulares interesados, que tiene por finalidad producir un acto administrativo terminal”³⁹⁴, lo que es complementado por la definición aportada por la Instrucción General N° 10 del Consejo para la Transparencia, que define el procedimiento administrativo de acceso a la información, como: “Una sucesión de actos trámite vinculados entre sí, a través de los cuales un persona, en ejercicio del derecho de acceso a la información, requiere a un órgano de la Administración del Estado, la entrega de información que obre en su poder y que concluye con una decisión formal de éste”³⁹⁵.

- Etapas del procedimiento

- a) Presentación y recepción de la solicitud de acceso a la información por parte del órgano requerido.
- b) Análisis formal de la solicitud, conformada por la verificación de competencia del órgano, aspectos formales y eventual subsanación y búsqueda de la información. Si la solicitud no reúne los requisitos de forma contemplados en el artículo 12 de la ley, el órgano debe requerir al solicitante para que un plazo de 5 días desde la respectiva notificación³⁹⁶ subsane la falta, con indicación de que, si no lo hiciera, se tendrá por desistido de su petición, sin necesidad de dictar una resolución posterior que lo declare. Todo lo anterior, es una manifestación del principio de facilitación.

En caso de incompetencia del órgano requerido o que este no posea la información solicitada, enviará de inmediato la solicitud a la autoridad que corresponda, informado de ello al requirente, incluida la circunstancia de que no sea posible individualizar al órgano o que la información pertenezca a múltiples organismos³⁹⁷.

El artículo 12 define los requisitos que debe tener la solicitud de acceso presentada, los cuales son:

1. Nombre, apellidos y dirección del solicitante y de su apoderado, en su caso.
2. Identificación clara de la información que se requiere.
3. Firma del solicitante estampada por cualquier medio habilitado.

³⁹⁴ Inciso primero del artículo 18 de la LEY N° 19.880 de 2003, que Establece las Bases de los Procedimientos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=210676>.

³⁹⁵ Letra a) de las Definiciones Básicas de la Instrucción General N° 10 de 2011, sobre Procedimiento Administrativo de Acceso a la Información en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1035144>.

³⁹⁶ Si no se hace uso del derecho de solicitar la notificación mediante correo electrónico, las notificaciones se harán conforme a las reglas contenidas en los artículos 46 y 47 de la ley N° 19.880.

³⁹⁷ Artículo 13 ley N° 20.285.

4. Órgano administrativo al que se dirige.

- c) Resolución de la solicitud, conformada por la revisión de fondo de la solicitud, preparación y firma del acto administrativo de respuesta y notificación al peticionario. Antes del vencimiento del plazo de 20 días hábiles contados desde la recepción de la solicitud, el órgano deberá comunicar al solicitante, si es que existen circunstancias de difícil recopilación de la información, lo deberá fundarse, y que el plazo será prorrogado por 10 días hábiles adicionales.
- d) Cumplimiento de lo resuelto: El órgano requerido estará obligado a la entrega de la información, salvo oposición de tercero regulada en el artículo 20 o que concurra alguna de las causales de secreto reserva legal. La negativa deberá ser fundada. La entrega se hará en la forma y a través de los medios disponibles. Existirá un eventual cobro de los costos directos de reproducción. Deberá certificarse la entrega efectiva de la información.
- e) Derecho de oposición:

Si los documentos o antecedentes solicitados por el requirente, contienen información que pudiera afectar derechos de terceros, la autoridad del órgano, dentro de un plazo de dos días hábiles, deberá comunicar mediante carta certificada a los eventuales afectados, respecto de la correspondiente información y la facultad que les asiste para oponerse a su entrega.

Los terceros podrán oponerse fundadamente a la entrega de la información, en un plazo de 3 días desde la notificación, lo que impedirá al órgano la entrega de la información, salvo resolución en contrario del Consejo para la Transparencia.

iii. Amparo ante el Consejo para la Transparencia

Con el objeto de que los órganos obligados cumplan con su deber de entrega de la información requerida por un solicitante, este puede interponer este recurso administrativo cuando le fuere negada la información y no estuviere satisfecho con esta situación, o cuando transcurra el plazo de entrega y no fuera entregada respuesta alguna, señalando claramente la infracción cometida, los hechos que configuran la infracción y acompañar los medios de prueba que acrediten la infracción. El plazo de presentación del amparo es de 15 días contados desde la

notificación de la denegación de acceso a la información o la expiración del plazo previsto para su entrega.³⁹⁸

Es interesante señalar sin embargo, que de acuerdo al Estudio Nacional de Transparencia 2020, efectuado por el Consejo para la Transparencia, el 49% de las personas encuestadas sobre dónde efectuarían un reclamo si un organismo no les entrega la información solicitada, señaló que lo harían directamente en la municipalidad, un 7% en otra instancia fiscalizadora y sólo un 5% manifestó que interpondrían un amparo ante el Consejo para la Transparencia.³⁹⁹

iv. Causales de reserva o secreto:

Las hipótesis en que debe ceder la regla general de la publicidad de la función pública son excepcionales y sólo pueden tener sustento constitucional o la ley N° 20.285, sin admitir interpretación e integración analógica, debiendo ser de aplicación restrictiva.⁴⁰⁰

Se encuentran consagradas taxativamente en el artículo 21 de la ley. Además, se ha entendido por el Consejo para la Transparencia que para su aplicación debe producirse una afectación presente o a lo menos probable de los intereses o derechos de las personas, provocando un mayor perjuicio del que causaría el secreto al libre acceso de la información, por lo que no cabría presumir la ocurrencia de la causal.

1. El debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido.

a) Especialmente en desmedro de la prevención, investigación y persecución de un crimen o simple delito o se trate de antecedentes necesarios a defensas jurídicas y judiciales⁴⁰¹.

En primer lugar, el Consejo para la Transparencia ha declarado que en el caso que la información haya sido previamente solicitada en sede judicial como medio de prueba, procede al órgano declarar su incompetencia, por lo que de acuerdo al principio de independencia, queda vedado a los órganos del Estado avocarse causas pendientes ante los tribunales establecidos por ley.

³⁹⁸ CASTILLO, Leonardo; CELEDÓN, Andrés y otros, (2022): "Acceso a la Información Pública y Transparencia" en Cuadernos Jurídicos de la Academia Judicial (Santiago, DER Ediciones Limitada). pp.89.

³⁹⁹ CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA (2021): "Estudio Nacional de Transparencia 2020. Informe Final" en <https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2021/07/Estudio-Nacional-Transparencia-2020.pdf>. pp. 69.

⁴⁰⁰ ASTUDILLO MUÑOZ, Jorge (2019): "El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno" (Santiago, RiL editores) pp. 78.

⁴⁰¹ Artículo 21 letra a) ley N° 20.285.

Por otro lado, el Consejo para la Transparencia entiende que para que se configure la presente causal, se debe constatar la existencia de un litigio pendiente entre reclamante y reclamado, existiendo una relación directa entre la información requerida y el litigio, de acuerdo a la estrategia jurídica del órgano reclamado, lo que diferencia a los antecedentes de la estrategia de otros documentos que solo constituyen medios de prueba, además de que la publicidad de lo requerido debe afectar el debido funcionamiento del órgano reclamado.⁴⁰²

b) Antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política⁴⁰³ sosteniendo el Consejo para la Transparencia que, habiéndose adoptado una decisión por parte de la autoridad, las medidas y sus fundamentos adquieren el carácter de información pública.

c) Cuando se trate de requerimientos de carácter genérico⁴⁰⁴, referidos a un elevado número de actos administrativos o sus antecedentes, o cuya atención requiera distraer indebidamente a los funcionarios del cumplimiento regular de sus labores habituales. Insiste el Consejo para la Transparencia que invocar la causal no es justificación suficiente para restringir el derecho, por lo que esta debe ser alegada y acreditada por el órgano requerido.⁴⁰⁵

2. Los derechos de las personas.

Esta causal de reserva procedería cuando la publicidad, comunicación o conocimiento de la información pública 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.⁴⁰⁶ La palabra “particularmente” utilizada por el legislador permite concluir que la expresión “derechos de las personas” se debe interpretar en un sentido amplio, y no solamente vinculada a los últimos casos, que cobran una especial relevancia para el legislador.⁴⁰⁷

⁴⁰² ASTUDILLO MUÑOZ, Jorge (2019): “El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno” (Santiago, RiL editores) pp. 129.

⁴⁰³ Artículo 21 letra b) ley N° 20.285.

⁴⁰⁴ Artículo 7 letra c) del Reglamento de la Ley N° 20.285: “Se entiende por requerimientos de carácter genérico, aquellos que carecen de especificidad respecto de las características esenciales de la información solicitada, tales como su materia, fecha de emisión o período de vigencia, autor, origen o destino, soporte, etcétera.

Se considera que un requerimiento distrae indebidamente a los funcionarios cuando su satisfacción requiera por parte de éstos, la utilización de un tiempo excesivo, considerando su jornada de trabajo, o un alejamiento de sus funciones habituales

⁴⁰⁵ ASTUDILLO MUÑOZ, Jorge (2019): “El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno” (Santiago, RiL editores) pp. 138.

⁴⁰⁶ Artículo 21 N° 2 ley N°20.285.

⁴⁰⁷ ASTUDILLO MUÑOZ, Jorge (2019): “El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno” (Santiago, RiL editores) pp. 161 /CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA (2018): Decisión de amparo de fecha 16 de agosto de 2018, causa ROL C1699 – 18.

- Jurisprudencia relevante del Consejo para la Transparencia:

- a) Respecto del grado de intromisión tolerable en la vida privada de los funcionarios públicos, ha existido una tendencia doctrinaria por parte del Consejo para la Transparencia, que entiende que la esfera de la vida privada y honra de los funcionarios públicos sería menor al del ciudadano que no detenta tal posición: “[...] las personas involucradas, en cuanto, funcionarios públicos poseen una esfera de vida privada más delimitada [...] prevaleciendo en tal caso el interés público en conocer si existieron irregularidades en un órgano de la Administración del Estado [...]”⁴⁰⁸. En concordancia, se ha señalado que “[...] el desempeño de la función pública implica ejercicio de poder y, como el poder es peligroso y corrompe, resulta lógico entender, que todas las personas que manejan una cuota de poder y autoridad deban estar sometidas a un escrutinio mayor de sus actividades, debiendo, consecuentemente, aceptar que tienen un ámbito más reducido de privacidad.”⁴⁰⁹
- b) En el caso de los *currículum vitae*, el Consejo para la Transparencia ha resuelto la procedencia de su entrega en un requerimiento, considerando el interés público comprometido, la imparcialidad de los procesos de licitación y otros concursos y su control por parte de la ciudadanía, distinguiendo entre los datos que son necesarios para evaluar el desempeño profesional de un funcionario público de los que no lo son, aplicándoseles para la reserva, el principio de divisibilidad.⁴¹⁰
- c) En cuanto a las licencias médicas, el Consejo para la Transparencia considera que los motivos contenidos en éstas no pueden ser divulgados en cuanto a la patología diagnosticada, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21 N° 2 de la ley N° 20.285 y lo dispuesto en la ley N° 19.628, estimando sin embargo la procedencia de la entrega de información estadística asociada a licencias médicas.⁴¹¹
- d) Sobre procedimientos disciplinarios sobre acoso sexual o laboral, el Consejo para la Transparencia estimó que en el caso de un denunciado cuya culpabilidad no logró ser probada, la divulgación afectaría la vida privada no sólo de la funcionaria denunciante, en cuanto a documentos

⁴⁰⁸ CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA (2018): Decisión de amparo de fecha 15 de septiembre de 2009, causa ROL A47 – 09 en ASTUDILLO MUÑOZ, Jorge (2019): “El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno” (Santiago, RiL editores) pp. 163.

⁴⁰⁹ ASTUDILLO, JORGE. El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno. Santiago, RiL editores, 2019. pp. 163.

⁴¹⁰ Ídem. pp. 167 – 168.

⁴¹¹ Ídem. pp. 172 – 173.

que pudieron ser parte de la denuncia, incluidos informes psicológicos o psiquiátricos, sino que también podría inhibir la formulación de denuncias de conductas inapropiadas dentro de una organización pública, afectándose también el debido cumplimiento de las funciones sancionatorias del órgano de la Administración. Por otro lado, el Consejo para la Transparencia ha estimado que, en aplicación del principio de divisibilidad, sí debe darse acceso a antecedentes necesarios para el control social del ejercicio de las funciones públicas.⁴¹²

- e) Referente al acceso a correos electrónicos institucionales, en sus primeras semanas de funcionamiento, el Consejo consideraba pública la información contenida en los correos electrónicos emitidos y recibidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, los que se interpretaban como iguales al soporte en papel, por el artículo 3º de la ley Nº 19.799⁴¹³, reforzado por lo establecido en el artículo 10 de la ley Nº 20.285 que extiende el derecho de acceso a las informaciones contenidas en cualquier soporte, considerando que al funcionario público lo rige el principio de probidad, por lo que los medios puestos a su servicio deben ser utilizados para satisfacer funciones públicas y no personales o privadas, pudiéndose de todas formas omitir la entrega de información sensible, en virtud del principio de divisibilidad. Sostuvo el Consejo para la Transparencia que el correo electrónico institucional no es una comunicación secreta en sí misma, ni no que podría ser sólo en virtud del contenido del mismo.⁴¹⁴

En virtud de la interposición de una acción de inaplicabilidad ante el Tribunal Constitucional, en contra del inciso segundo del artículo 5 de la ley Nº 20.285, en el año 2013, el tribunal ordenó a la Corte de Apelaciones acoger la pretensión del reclamante de la decisión de amparo que otorgaba acceso a la información contenida en los correos electrónicos del ministro Larroulet. A pesar de esta nueva línea jurisprudencial, el Consejo para la Transparencia continuó entendiendo lo siguiente: “Siendo así, los correos electrónicos de autoridades o funcionarios públicos, enviados o recibidos desde su casilla institucional y en ejercicio de funciones públicas – esto es, los que no tengan que ver con su vida privada o personal -, son información, en principio pública, conforme al citado artículo 5º inciso 2º

⁴¹² ASTUDILLO MUÑOZ, Jorge (2019): “El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno” (Santiago, RiL editores) pp. 177.

⁴¹³ LEY Nº 19.799 de 2002, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, sobre Documentos Electrónicos, Firma Electrónica y Servicios de Certificación de dicha Firma en file:///Users/doloresmariacatalina/Downloads/LEY-19799_12-ABR-2002.pdf.

⁴¹⁴ ASTUDILLO MUÑOZ, Jorge (2019): “El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno” (Santiago, RiL editores) pp. 179.

de la Ley de Transparencia, a menos que concurra alguna de las excepciones señaladas por el artículo 21 del mismo cuerpo legal. Que a la misma conclusión es posible arribar si se considera lo dispuesto en el artículo 11 literal c) que consagra el principio de apertura o transparencia, en cuya virtud toda la información en poder de los órganos de la Administración del Estado se presume pública, a menos que esté sujeta a las excepciones legales”.⁴¹⁵

Sin embargo, una nueva presidencia del Consejo varió la doctrina precedente, que consideró a los correos electrónicos como interacciones entre personas individualmente consideradas, pudiendo incluir información, ideas, opiniones o juicios de valor confidenciales o privados, a pesar de que dichos correos electrónicos se generan en el ámbito del ejercicio de la función pública, y que aquellos son una extensión moderna de la vida privada, en cuanto manifiestan una comunicación de carácter personalísimo, por lo que deben ser protegidos por el derecho a la vida privada, encontrándose dentro de la expresión <comunicaciones y documentos privados> del artículo 19 N° 5 de la Constitución.

Otro cambio de presidencia en el Consejo para la Transparencia sin embargo ha vuelto a sustentar la doctrina de que los correos electrónicos generados en una casilla institucional son públicos en la medida que digan relación directa con el ejercicio de competencias públicas, como concreción de los principios de eficiencia, eficacia y coordinación, por lo que no están ajenos al escrutinio y control social por parte de la ciudadanía.⁴¹⁶

3. Seguridad de la Nación

Señala el Consejo para la Transparencia que la comunicación de la información puede ser denegada total o parcialmente si es que se demuestra que existe una afectación o daño a la defensa nacional, la mantención del orden público o la seguridad de la nación.

4. El interés nacional

El Consejo para la Transparencia ha señalado que “[...] el concepto de interés nacional es un concepto jurídico indeterminado que alude a la conveniencia o beneficio de toda la sociedad”, sin embargo ha señalado que no basta con invocar

⁴¹⁵ CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA (2013), Decisión de Amparo de fecha 08.03.2013, ROL N° C33 – 13 en https://extranet.consejotransparencia.cl/Web_SCW/Archivos/C33-13/C33-13_Decisi%C3%B3n_Web.pdf.

⁴¹⁶ ASTUDILLO, JORGE. El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno. Santiago, RiL editores, 2019. pp. 193-194.

la causal de interés nacional, al asegurar en decisión de amparo: “[...] no acredita de qué manera se configuraría pues no justifica que la divulgación de la información solicitada se refiriese, siguiendo el artículo 21 N° 4 a “la salud pública o las relaciones internacionales y los intereses económicos o comerciales del país”, ni tampoco la forma en que la publicidad del mecanismo de selección afecta o pudiera afectar dicho interés. En consecuencia, al no acreditarse un perjuicio o menoscabo del interés nacional deberá rechazarse, también, la aplicación de esta causal de secreto o reserva”⁴¹⁷, reconociendo también que [...] no es un concepto unívoco, pues no se encuentra definido de manera precisa y clara por la doctrina. A propósito de los intereses generales de la nación [...] se ha dicho que expresan un bien jurídico que se relaciona directamente con la nación toda, entera, y jamás, por importante que sea, con un sector de ella, [...] Con todo, algunos autores matizan el punto y admiten que , aunque el beneficio del país debe ser para su conjunto, puede referirse a sectores de su población, áreas de actividad o zonas geográficas específicas o determinadas dentro de él”⁴¹⁸.

5. Documentos, datos o informaciones declaradas secretas según ley de quorum calificado, de acuerdo con las causales señaladas en el artículo 8° de la Constitución Política⁴¹⁹.

El Consejo para la Transparencia ha señalado que no es suficiente justificar la negativa en la existencia de una ley de quorum calificado, ya que la norma que contiene la causal debe ser interpretada a la luz de la Constitución, por lo que su justificación debe ser la afectación a los bienes jurídicos a que se refieren dichas normas.⁴²⁰

d) Consejo para la Transparencia

Respecto de lo señalado en los capítulos anteriores, especialmente respecto de las recomendaciones y principios internacionales sobre la legislación sobre transparencia, ante la necesidad de garantizar un efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información, se hace necesario recurrir a mecanismos para hacerlo operativo, que permitan impetrar su garantía por parte de los ciudadanos, lo que se ha visto desarrollado legislativamente con la creación de órganos que

⁴¹⁷ CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA (2011) Decisión de Amparo de fecha 25 de noviembre de 2011, Rol C891-11 pp. 10 -11.

⁴¹⁸ CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA (2011) Decisión de Amparo de fecha 11 de diciembre de 2009, Rol C440-09 pp. 4.

⁴¹⁹ Artículo 21 N° 5 de la ley N° 20.285.

⁴²⁰ ASTUDILLO, JORGE. El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno. Santiago, RiL editores, 2019. pp. 147.

normativamente sean imparciales, independientes y con imperio para la ejecución de sus decisiones, de acuerdo con lo planteado por los organismos internacionales que se han pronunciado sobre la materia, “[...]la sola positivización del derecho de acceso a la información no es suficiente para instalar en una sociedad una verdadera cultura de la transparencia o, al menos, para que el ejercicio de este sea efectivo, es necesario que se adopten una serie de medidas complementarias, dentro de las cuales la existencia de un órgano independiente dotado de facultades suficientes para hacer efectivo el derecho resulta fundamental”⁴²¹.

La ley N° 20.285 crea un organismo autónomo que tiene la finalidad de garantizar y hacer efectivo el derecho de acceso a la información administrativa, denominado Consejo para la Transparencia, al que pueden dirigirse los requirentes de información que no hayan visto satisfecha su solicitud o si detectan que el organismo público ha infringido las normas sobre transparencia activa, facultado para ordenar la entrega de la información o cumplimiento de las normas y la instrucción de procedimientos disciplinarios para ciertos casos.

Está definido en la ley como una “[...] corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio [...] que tiene por objeto promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de los órganos de la Administración del Estado, y garantizar el derecho de acceso a la información.”⁴²²

A pesar de ser considerado parte de la Administración del Estado, lo cual fue reconocido por el Tribunal Constitucional, en su sentencia de fecha 10 de julio de 2008, causa Rol 1051 – 2008, en el control de constitucionalidad de la ley N° 20.285, se ha señalado que es un órgano sui generis al poseer cualidades de las que ha sido dotado que lo hacen difícil de reconducir a las normas de las Bases Generales de la Administración del Estado, en cuanto tiene la facultad de proponer al Presidente de la República sus propios estatutos, encontrándose además excluido de los organismos mencionados en el artículo 2 y del título II de la ley N° 20.285, que incluye organismos a los que la doctrina ha llamado como Administración del Estado en sentido restringido, excluyéndolo expresamente en el inciso segundo del artículo 21º, señalando que se regirá por sus propios estatutos legales respecto a las normas de transparencia, además de no poder ser considerado bajo la supervigilancia del Gobierno, cuando es éste el que debe controlarlo en esta materia, reguardándose la autonomía del organismo.⁴²³

⁴²¹ Ídem. pp. 90-91

⁴²² Artículos 31 y 32 de la ley N° 20.285.

⁴²³ ASTUDILLO, JORGE. El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno. Santiago, RiL editores, 2019. pp. 93-94.

Podemos señalar sin embargo, que éste órgano es un tipo especial de Administración del Estado, en cuanto está normativamente llamado a actuar sobre “sectores especialmente sensibles de intervención pública⁴²⁴” cuyo propósito, sin ser el de constituir ordenamientos jurídicos sectoriales, consiste en asegurar el alejamiento de las instancias de intervención de la política partidista con tendencia a la neutralidad, por cuanto busca objetivos que “afectan al conjunto de la sociedad y cuya proyección temporal se extiende más allá de la vida de los gobiernos de turno”⁴²⁵.

i. Críticas

Se ha criticado a este nuevo órgano del Estado, por ser un modelo de organización de la gestión pública que chocaría con el principio democrático, al no depender del presidente de la República, sin autonomía constitucional y que fue investido de facultad normativa con alcance sobre toda la Administración, presentando un riesgo de constituir una limitación a la dirección que el gobierno debe ejercer sobre ella, no electo y sin responsabilidad política.

Además se le critica su configuración política al quedar la eficiencia y neutralidad del órgano entregada a las cualidades personales de sus integrantes. En el año 2019 se presentó una moción parlamentaria para su reconocimiento como órgano autónomo.⁴²⁶

ii. Funciones

El Consejo para la Transparencia cumple tres tipos de funciones:

- i. Promoción. Encargado de impulsar un proceso para crear una cultura de transparencia en la sociedad chilena⁴²⁷.
- ii. Fiscalización. Verificar que los actos de los órganos del Estado o particulares se ajusten a la normativa vigente.
- iii. Tutela. Garantizar a los individuos el acceso a la información en caso de que la información no sea debida y oportunamente entregada.

Dentro de estas funciones y atribuciones, el artículo 33 de ley especifica:

⁴²⁴ ASTUDILLO MUÑOZ, Jorge (2019): “El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno” (Santiago, RiL editores) pp.96.

⁴²⁵ ASTUDILLO MUÑOZ, Jorge (2019): “El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno” (Santiago, RiL editores) pp. 96.

⁴²⁶ ASTUDILLO MUÑOZ, Jorge (2019): “El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno” (Santiago, RiL editores) pp. 98.

⁴²⁷ ASTUDILLO MUÑOZ, Jorge (2019): “El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno” (Santiago, RiL editores) pp. 102.

- a) Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de esta ley y aplicar las sanciones en caso de infracción a ellas.
- 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.
- d) Dictar instrucciones generales para el cumplimiento de la legislación sobre transparencia y acceso a la información por parte de los órganos de la Administración del Estado, y requerir a éstos para que ajusten sus procedimientos y sistemas de atención de público a dicha legislación.
- 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.
- 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.
- i) Efectuar estadísticas y reportes sobre transparencia y acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado y sobre el cumplimiento de esta ley.
- j) Velar por la debida reserva de los datos e informaciones que conforme a la Constitución y a la ley tengan carácter secreto o reservado.
- k) Colaborar con y recibir cooperación de órganos públicos y personas jurídicas o naturales, nacionales o extranjeras, en el ámbito de su competencia.
- l) Celebrar los demás actos y contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- m) Velar por el adecuado cumplimiento de la ley N° 19.628, de protección de datos de carácter personal, por parte de los órganos de la Administración del Estado.

El Consejo para la Transparencia ha tenido una fuerte influencia en el éxito operativo de la Ley de Acceso a la Información Pública, en cuanto a determinar los ámbitos de aplicación de la ley y las causales de reserva. Entre las ideas que ha reforzado el consejo mediante su jurisprudencia, destacan que la carga de la prueba de la concurrencia de una causal de reserva o secreto compete al órgano

requerido y no al ciudadano; la necesidad de que el órgano deba demostrar el eventual daño al bien jurídico protegido y la insuficiencia de la sola invocación de la causal; el concepto de control social que otorga el acceso a ciertas informaciones, socialmente relevantes y la extensión de la aplicación de la ley a órganos privados que ejercen funciones públicas.⁴²⁸

3. Ley N° 20.185 respecto de las municipalidades

Las municipalidades constituyen aproximadamente un 50% de los órganos obligados a cumplir con la ley N° 20.285, sobre “Acceso a la Información Pública” (Ley de Transparencia).⁴²⁹ Es ampliamente aceptado considerar a los municipios como aquella rama del Estado más cercana a la ciudadanía, constituyendo el foco de contacto más directo,⁴³⁰ estimándose por algunos que “[...]la transparencia funciona mejor a nivel local que a nivel nacional, por la mayor cercanía existente”⁴³¹.

Durante los primeros años de vigencia de la ley N°20.285, no se efectuaron fiscalizaciones de cumplimiento a los municipios. Sin embargo el Consejo para la Transparencia, en virtud de su mandato legal, ha evaluado permanentemente el cumplimiento de la ley en las instituciones públicas, detectándose un menor cumplimiento de la normativa por parte de las municipalidades en comparación a otros órganos de la Administración del Estado, particularmente los de la Administración Central.⁴³²

A partir del año 2012 se implementó por parte del Consejo para la Transparencia, un Modelo de Gestión en Transparencia Municipal para abordar las dificultades de los gobiernos locales en el cumplimiento, considerando las complejidades derivadas de las diversas realidades presentadas por los municipios, con el objeto de disminuir las brechas y entregar capacidades a los encargados de la transparencia municipal para controlar y mejorar aspectos de la normativa.⁴³³ La primera fiscalización nacional en Transparencia Activa Municipal (TA) se efectuó

⁴²⁸ ASTUDILLO, JORGE. El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno. Santiago, RiL editores, 2019. pp. 159.

⁴²⁹ CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA (2015) “Modelo de Gestión en Transparencia Municipal: Estudio de Impacto”, Sistematización de Experiencias CPLT N° 2. Unidad de Estudios u Publicaciones, Dirección de Estudios. (Ediciones Consejo para la Transparencia ISSN 0719 – 4609) pp. 5.

⁴³⁰ SEGOVIA, Carolina HAYE, Andrés. y otros (2008): “Confianza en Instituciones Políticas en Chile: Un modelo de los componentes centrales de juicios de confianza” en Revista de Ciencia Política 2008, 28. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32414669002> pp. 10.

⁴³¹ NAVARRETE YÁÑEZ, B., DEL CAMPO GARCÍA, E. y otros. La Confianza Institucional como un Determinante de la Evaluación Ciudadana del Acceso a la Información a Nivel Municipal en Chile. En Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, 2022. 1-26. <https://revistas.uaautonoma.cl/index.php/riem/article/view/1855/1361>. pp. 4.

⁴³² CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA. Modelo de Gestión en Transparencia Municipal: Estudio de Impacto. Sistematización de Experiencias CPLT N° 2. Unidad de Estudios u Publicaciones, Dirección de Estudios. Ediciones Consejo para la Transparencia ISSN 0719 – 4609, 2015. pp. 5.

⁴³³ CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA (2015) “Modelo de Gestión en Transparencia Municipal: Estudio de Impacto”, Sistematización de Experiencias CPLT N° 2. Unidad de Estudios u Publicaciones, Dirección de Estudios. (Ediciones Consejo para la Transparencia ISSN 0719 – 4609) pp. 5.

en marzo de 2012, en que los municipios alcanzaron sólo un 30,3% de cumplimiento.⁴³⁴

3.1. Realidad municipal frente a la implementación de la ley N° 20.285.

Respecto de características distintivas de las municipalidades respecto de los órganos de la Administración Central, se ha señalado su naturaleza dual, en cuanto órganos de la Administración del Estado que a la vez tienen autonomía en cuanto a sus propias decisiones dentro del contexto de sus atribuciones y funciones legales, lo que ha traído como consecuencia un tratamiento e impacto diverso de la Ley de Transparencia en estas corporaciones.⁴³⁵

Encargadas de la administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley, las municipalidades son “[...] corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas”⁴³⁶, pudiendo constatarse que estas no contaron con un apoyo sistemático de implementación de la normativa, enfrentando las nuevas obligaciones, de acuerdo a su propia comprensión y capacidades y de forma aislada, a diferencia de los órganos centrales, que recibieron el apoyo de la Comisión de Probidad y Transparencia, careciendo de capacitaciones y de los recursos informáticos y de interpretación de la norma que esta comisión proporcionó a los demás organismos antes de la entrada en vigencia de la ley.⁴³⁷

Por otro lado, la diversidad de las realidades comunales importa complejidades en el abordaje de sus necesidades para satisfacer las exigencias y requerimientos que implica la implementación de la normativa, considerándose los diferentes recursos, tamaños, acceso a servicios, entre otros factores⁴³⁸.

Se ha estudiado, que el tamaño y la población de los gobiernos locales influye de manera importante en los niveles medidos de transparencia, no existiendo muchos estudios empíricos que abarquen una cantidad tal de diversos contextos locales que proporcionen respuestas generales. Se ha indicado que la población o cantidad de habitantes se relaciona estrechamente con la publicación de datos e implementación de servicios en línea, volviendo probable que mientras más grande es el municipio, más políticas de transparencia y gobierno electrónico se

⁴³⁴ Ídem.

⁴³⁵ Ídem. pp. 7.

⁴³⁶ Artículo 1 DFL 1 de 2006, del Ministerio del Interior, que “Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades” en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=251693&idParte=>.

⁴³⁷ DFL 1 de 2006, del Ministerio del Interior, que “Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades” en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=251693&idParte=> pp. 7.

⁴³⁸ CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA (2015) “Modelo de Gestión en Transparencia Municipal: Estudio de Impacto”, Sistematización de Experiencias CPLT N° 2. Unidad de Estudios u Publicaciones, Dirección de Estudios. (Ediciones Consejo para la Transparencia ISSN 0719 – 4609) pp. 7.

implementen, por razones prácticas. Por otro lado, se ha señalado que mientras mayor es la población, los municipios tendrían mayores actividades participativas, generalmente asociadas a la noción de gobierno abierto.⁴³⁹

3.2. Relevancia del estudio en el ámbito local. Municipalidades.

Es ampliamente reconocida la importancia que tienen las municipalidades en la aplicación e implementación de la normativa relativa a la transparencia en Chile, debido a que en estas se presenta una de las mayores aproximaciones tanto físicas como administrativas, del Estado con la ciudadanía, por lo que se ha entendido que es en este particular ámbito de la Administración del Estado en donde se presentan mejores oportunidades para aplicación de estrategias de gobernanza abierta.⁴⁴⁰ Desde el punto de vista municipal, la Ley de Transparencia podría potencialmente generar el involucramiento de la ciudadanía en la gestión de las administraciones locales, a través de la fiscalización y control de la Administración por parte de la población, junto al acceso y generación de nueva información, con miras a la solución colaborativa de problemas, fomentándose el surgimiento de investigaciones tanto periodísticas como sociológicas o científicas, para una difusión y periodismo de datos, en miras a más fiscalización y seguimiento de las políticas públicas.

En el año 2021 se publicó un estudio efectuado por el Consejo para la Transparencia, que presenta a las municipalidades como un factor crítico en la gestión del acceso de la información a nivel nacional. Se señala que los municipios reciben cerca del 50% de las Solicitudes de Acceso a la Información, seguidos por los ministerios y los servicios públicos con un 17% y 14% respectivamente. A nivel de Transparencia Activa, reciben el 36%, seguidas por los ministerios con un 26%.⁴⁴¹

La mayor concentración de solicitudes de acceso a la información hallada en el estudio precedentemente señalado, podría relacionarse con la proximidad percibida por los ciudadanos con los municipios en relación a sus necesidades y requerimientos, en comparación a los demás organismos obligados por la ley N° 20.285.⁴⁴²

⁴³⁹ ALDERETE, María Verónica; CIUCCI, Franco y otros. Construcción de un Índice para Medir la Transparencia Municipal: Buenos Aires, Bahía Blanca y las Capitales de Provincia de Argentina. En *Riem* n° 20, año X, ISSN 0719, 2019. pp. 59 a 84 en <https://www.scielo.cl/pdf/riem/n20/0719-1790-riem-20-59.pdf> pp. 64

⁴⁴⁰ HERNÁNDEZ, JOSÉ. Índice Institucional para el Gobierno Abierto Municipal. IIGAM CHILE 2020. Santiago: IICHEM, Universidad Autónoma de Chile- RIL editores, 2021. En <https://repositorio.uaautonoma.cl/bitstream/handle/20.500.12728/9548/105-> pp. 9.

⁴⁴¹ CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA (2021): "Estudio Nacional de Transparencia 2020. Informe Final" en <https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2021/07/Estudio-Nacional-Transparencia-2020.pdf> 86 y 99.

⁴⁴² NAVARRETE YÁÑEZ, B., DEL CAMPO GARCÍA, E. y otros. La Confianza Institucional como un Determinante de la Evaluación Ciudadana del Acceso a la Información a Nivel Municipal en Chile. En *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 2022. 1-26. <https://revistas.uaautonoma.cl/index.php/riem/article/view/1855/1361>. pp. 10.

El perfil del requirente de Solicitudes de Acceso a la Información en el conjunto de instituciones públicas, es el de usuario mujer de 18 a 40 años, grupo socioeconómico E⁴⁴³ (el más bajo), con interés para informarse sobre el Estado, informada, interesada en política, sin posicionamiento político y un nivel de educación técnico profesional completo o incompleto e universitario incompleto. El perfil de usuarios que buscan información de manera activa en los organismos públicos es hombre de 18 a 40 años, grupo socioeconómico C1⁴⁴⁴, informado, interesado en política, con interés para informarse sobre el Estado, y en mayor medida, con un nivel de educación universitaria completa o con postgrado, en un 50% con acceso a instituciones de salud previsional, acceso a telefonía móvil con datos, en un 84% y acceso a banda ancha fija, en un 70%.⁴⁴⁵

A pesar de existir una prolífera cantidad de evaluaciones y análisis respecto de la implementación de la ley N° 20.285, estas se han enfocado principalmente en la verificación del cumplimiento de las exigencias legales de la normativa y el estudio de las causas y efectos de tal parámetro⁴⁴⁶, sin existir suficientes estudios o reflexión respecto del efecto práctico que esta ha podido generar, en los más de 15 años de vigencia de la ley, respecto de la situación de la institucionalidad afectada dentro de las administraciones locales y su consiguiente efecto democrático en la ciudadanía local.⁴⁴⁷

Efectuar un análisis como el precedentemente señalado, se hace posible especialmente en los últimos años de vigencia de la ley, atendido a que la mayoría de los estudios, en especial los efectuados por el Consejo para la Transparencia, han demostrado que existe un alto nivel de cumplimiento de la normativa a nivel nacional, lo que da un buen punto de partida para preguntarse por los efectos de esta eficacia, respecto de los objetivos teóricos de la regulación de la transparencia gubernamental, planteados por la literatura y que fueron presentados en los capítulos anteriores del presente trabajo.

Se señala que las municipalidades son una de las instituciones públicas con mayor impacto en la calidad de vida de la población debido a que la mayor proximidad supone un mejor conocimiento de las necesidades y una capacidad

⁴⁴³ Integrado por el 14,4% de los hogares chilenos con promedio de ingreso de \$362.000 aprox.

⁴⁴⁴ Integrado por el 12,3% de los hogares chilenos con promedio de ingreso de entre \$3.010.000 y \$2.072.853 aprox.

⁴⁴⁵ CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA (2021): "Estudio Nacional de Transparencia 2020. Informe Final" en <https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2021/07/Estudio-Nacional-Transparencia-2020.pdf> 85 y 98.

⁴⁴⁶ HERNÁNDEZ, JOSÉ. La Forma y la Esencia: Efectos de las Leyes de Transparencia, Acceso a la Información y Participación Ciudadana en la Gobernanza Democrática Local en Chile. En Revista de Gestión Pública Volúmen VII, Número 2 Julio-diciembre 2018 pp. 143 / CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA, Unidad de Fiscalización (2021): "Informe de Fiscalización Proceso Municipal 2021" (Santiago, Chile; Consejo para la Transparencia, en https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/fiscalizacion_ta_dai/2022/06/Informe-FC-Municipal-2021_web.pdf, pp. 4

⁴⁴⁷ NAVARRETE YÁÑEZ, B., DEL CAMPO GARCÍA, E. y otros (2022): "La Confianza Institucional como un Determinante de la Evaluación Ciudadana del Acceso a la Información a Nivel Municipal en Chile" en Revista Iberoamericana de Estudios Municipales 1-26. <https://revistas.uaautonoma.cl/index.php/riem/article/view/1855/1361> p. 4.

de respuesta acorde. En este sentido, la transparencia municipal y el acceso a la información en poder de los municipios reforzarían aspectos positivos de una gestión orientada en el territorio.⁴⁴⁸ “La disponibilidad de información pública en los canales informáticos de los municipios sobre políticas sociales u otras acciones estatales deben ser considerados una oportunidad para fortalecer la relación entre ciudadanía y las decisiones de las autoridades, y reducir la percepción negativa sobre el secretismo y de actos de discrecionalidad de los funcionarios y de las instituciones públicas”⁴⁴⁹.

3.3. Propuestas ejecutadas del Modelo Gestión en Transparencia Municipal⁴⁵⁰

El Modelo de Gestión en Transparencia Municipal es un marco de referencia para la gestión y el desarrollo de competencias en acceso a la información efectuado por el Consejo para la Transparencia en alianza con la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, para dotar a los municipios de herramientas tecnológicas, administrativas y de gestión, desde un enfoque flexible, para coadyudar al cumplimiento de las obligaciones establecidas por la ley N° 20.285, considerando la realidad municipal y las dificultades del sector para dar cumplimiento a la normativa⁴⁵¹.

Entre las propuestas planteadas por el modelo, las siguientes fueron ejecutadas a partir del año 2010 y fueron evaluadas respecto al impacto que tuvo el modelo en el desempeño municipal relativo a transparencia:

- a) Creación de una plataforma web para apoyar la gestión de las solicitudes de información y la transparencia activa municipal, materializada en el 2010, a partir de los fondos aportados por el Banco Mundial al Consejo para la Transparencia, para aprender de las buenas prácticas en transparencia de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico⁴⁵², lo que permitiría un mejor control y trazabilidad, y lograr una homogenización de la implementación de la ley en el país. El portal de transparencia haría más sencillo el proceso de ingreso, seguimiento, gestión, respuesta y registro de Solicitudes de Acceso a la Información y facilitaría la derivación de las solicitudes a otras instituciones cuando corresponda.

⁴⁴⁸ NAVARRETE YÁÑEZ, B., DEL CAMPO GARCÍA, E. y otros (2022): “La Confianza Institucional como un Determinante de la Evaluación Ciudadana del Acceso a la Información a Nivel Municipal en Chile” en Revista Iberoamericana de Estudios Municipales pp. 21.

⁴⁴⁹Idem. pp. 10.

⁴⁵⁰ CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA (2015) “Modelo de Gestión en Transparencia Municipal: Estudio de Impacto”, Sistematización de Experiencias CPLT N° 2. Unidad de Estudios u Publicaciones, Dirección de Estudios. (Ediciones Consejo para la Transparencia ISSN 0719 – 4609).

⁴⁵¹ CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA (2017) “Modelo de Gestión en Transparencia Municipal. Resumen Ejecutivo” Programa Municipal del Consejo para la Transparencia en https://www.consejotransparencia.cl/transparencia_activa/mgmt/resumen_ejecutivo_mgmtm.pdf. pp 3-4.

⁴⁵² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

- b) Participación de los municipios en la construcción del Modelo de Gestión en Transparencia Municipal a nivel conceptual, celebrándose convenios de colaboración entre las corporaciones y el Consejo para la Transparencia.
- c) Consultoría efectuada en el año 2011, por el Centro de Estudios de Tecnologías de la Información de la Universidad Católica (CETIUC) para conocer las realidades de los municipios en cuanto a implementación de la ley, identificación de buenas prácticas ya implementadas a nivel nacional e internacional que fueran replicables, y la definición de un modelo que incorporara todos los ámbitos de gestión de las obligaciones derivadas de la normativa en transparencia municipal.

3.4. Descubrimientos del diagnóstico efectuado por el Centro de Estudios de Tecnologías de la Información de la Universidad Católica:

El diagnóstico arrojó un alto nivel de incumplimiento, verificándose que sólo un 15% de los municipios publicaba datos vigentes en Transparencia Activa respecto a personal y trámites o servicios municipales. Respecto de la Transparencia Pasiva, se observó mediante el ejercicio del “cliente oculto”⁴⁵³ una tasa de respuesta de 64% para consultas sobre remuneraciones de personal, evidenciándose problemáticas presentadas principalmente en comunas más rurales y aisladas.

a) Problemáticas evidenciadas

- i. En la mayoría de los municipios no existían procedimientos de regulación de tareas, responsabilidades o plazos para la gestión interna de los requerimientos de transparencia. Sin embargo, estos documentos no siempre serían suficientes, especialmente respecto de la demora del envío de las respuestas y antecedentes requeridos, a nivel interno, asociados a la falta de tiempo, compromiso o dificultad para encontrar la información.
- ii. Carencias en cuanto a recursos tecnológicos.
- iii. Grado significativo de desconocimiento y falta de compromiso en el cumplimiento de la ley por parte de los funcionarios municipales.
- iv. Falta de personal para cumplir con las obligaciones de transparencia y la consecuente alta carga laboral para los encargados.
- v. Dificultades en la gestión documental. En general los municipios no cuentan con un ordenamiento o inventario de archivos y la información más antigua se encuentra en bodegas, sin orden ni condiciones ambientales apropiadas. Lo que

⁴⁵³ Ejercicio mediante el cual un investigador se hace pasar por usuario para observar el funcionamiento de un servicio.

implica dificultades al momento de responder las Solicitudes de Acceso a la Información. Existiría una dificultad de tratamiento respecto de las derivaciones internas en el municipio, en orden a dar respuestas a las solicitudes, dependiendo del área de información requerida.

b) Buenas prácticas detectadas

- i. Existencia de reglamentos y definición de roles en transparencia para los funcionarios.
- ii. Calidad de funcionario directivo del encargado de transparencia, que otorgaba una mayor relevancia y capacidad de gestión al interior del municipio.
- iii. Existencia de autoevaluaciones y metas respecto de la gestión en transparencia, incluidas como metas para el Programa de Mejoramiento de la Gestión Municipal junto a incentivos y sanciones.
- iv. Definición de procesos de manejo de archivos y capacitaciones a la comunidad sobre la ley de transparencia.
- v. Softwares para gestión de Transparencia Activa y Solicitudes de Acceso a la Información.

3.5. Dimensiones del Modelo de Gestión en Transparencia Municipal⁴⁵⁴

Con el objeto de ayudar con la gestión de las obligaciones de transparencia de los municipios, conforme a las exigencias de la ley y contribuir a aumentar el alcance del derecho de acceso a la información, el ejercicio de creación del Modelo de Gestión en Transparencia Municipal reveló que se considerarían seis dimensiones que se abordarían mediante herramientas de gestión propuestas por el Consejo para la Transparencia y establecidas en convenios firmados con los municipios, para ejecutarlas de manera progresiva y de acuerdo a sus propias realidades:

-Dimensión cliente. Las herramientas propuestas para esta dimensión son el establecimiento institucional de formalización de canales de atención para la ciudadanía y de retroalimentación en que las personas puedan remitir sus evaluaciones del servicio ofrecido (presencial, web o correo postal; encuestas de satisfacción; libros de reclamos o sugerencias).

-Dimensión compromiso institucional. Se relaciona con la integración del mecanismo de mejora y consiste en la definición de metas para procesos y resultados en transparencia, a través del Programa de Mejoramiento de la Gestión Municipal.

⁴⁵⁴ CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA (2015) "Modelo de Gestión en Transparencia Municipal: Estudio de Impacto", Sistematización de Experiencias CPLT N° 2. Unidad de Estudios u Publicaciones, Dirección de Estudios. (Ediciones Consejo para la Transparencia ISSN 0719 – 4609) pp. 12-13.

-Dimensión Orgánica. Las herramientas respecto de esta dimensión son la definición de roles y funciones municipales vinculados a los procesos de Transparencia Activa y Solicitudes de Acceso a la Información, reglamento interno de transparencia, incentivos y reconocimientos junto al diagnóstico de la situación de la gestión documental del municipio con la creación de un plan de acción frente a las brechas detectadas.

-Dimensión de los procesos. Se establece la necesidad de la creación de un Portal de Transparencia del Estado, como plataforma electrónica destinada a la mejora de la tramitación interna de Solicitudes de Acceso a la Información y actualización permanente y oportuna de Transparencia Activa.

-Dimensión de infraestructura y conocimientos. Capacitación y formación del personal municipal por parte del Consejo para la Transparencia y el establecimiento de al menos una capacitación y difusión a la comunidad local por parte del municipio.

a) Beneficios logrados y no logrados⁴⁵⁵:

De acuerdo con lo informado por el Consejo para la Transparencia, con la implementación del Modelo de Gestión en Transparencia Municipal se esperaban y lograron los siguientes beneficios:

1. No hubo impacto medible en el aumento del conocimiento de los estándares generales y específicos de la ley, sin existir diferencias entre los municipios adheridos y los que no lo están.
2. Hubo mejora en la tramitación de la gestión de Transparencia Activa. (Tramitación y publicación)
3. También se presentó una mejora en la gestión de Solicitudes de Acceso a la Información (trazabilidad y control). Al efectuarse una evaluación de los efectos del modelo, se presentó por parte de los municipios adheridos, la formalización y habilitación de los canales de ingreso de solicitudes, contando con un proceso más estructurado, una mayor capacitación de los funcionarios y la frecuente consulta al Consejo para la Transparencia frente a las dudas.
4. La incorporación de la visión ciudadana en la gestión de transparencia no ha sido una herramienta aplicada o utilizada por los usuarios tanto en los municipios afectos al tratamiento del modelo como en los municipios no adheridos.

⁴⁵⁵ CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA. Modelo de Gestión en Transparencia Municipal: Estudio de Impacto. Sistematización de Experiencias CPLT N° 2. Unidad de Estudios u Publicaciones, Dirección de Estudios. Ediciones Consejo para la Transparencia ISSN 0719 – 4609, 2015. pp. 14.

5. Mejoramiento de la gestión documental. Este efecto no presentó mejoras, explicable por que se relaciona con cuestiones relativas a recursos humanos y financieros, existiendo un avance respecto de los documentos objeto de publicación en Transparencia Activa pero no respecto de la gestión documental general de los municipios.
6. Valoración de la transparencia como derecho ciudadano. Los encargados de transparencia asignaron una mayor importancia a la capacitación ciudadana respecto de la ley, concluyéndose que tendrían una mayor noción de la transparencia como derecho ciudadano, realizando una mayor cantidad de medidas y acciones para la promoción a la ciudadanía, por parte de los municipios adheridos al modelo.
7. Aumento del compromiso municipal con la transparencia.
8. Disminución de los costos de implementación por parte de las municipalidades. Por parte de los municipios que usan el Portal de Transparencia del Estado, se observa la baja del gasto en contratación de servidores externos.
9. Disminución de los tiempos de respuesta. Se presenta por parte de los municipios adheridos, una percepción de mejora en los tiempos y se observa una mayor noción de los tiempos y de los números de solicitudes recibidas.
10. Mejora de los indicadores de Transparencia Activa y Solicitudes de Acceso a la Información municipal.

b) Efectos de la implementación del Modelo de Gestión en Transparencia Municipal cuanto a cumplimiento de la normativa⁴⁵⁶:

En el año 2013 se efectuó una segunda fiscalización nacional de cumplimiento en Transparencia Activa municipal, efectuada por el Consejo para la Transparencia en que la media aumentó a 47.7% de cumplimiento y los 36 municipios adheridos al Modelo de Gestión en Transparencia Municipal alcanzaron un 68,3% de cumplimiento. El promedio de cumplimiento en Solicitudes de Acceso a la Información en la primera fiscalización efectuada en el año 2014 fue de un 54% obteniendo un 84,6% los municipios que adoptaron el Portal de Transparencia del Estado (155) mientras que el resto de los municipios obtuvieron un 29,5% de cumplimiento. El aumento en el cumplimiento por parte de los municipios adheridos se explicaría debido a que a través del portal se eliminan las barreras de acceso para el ingreso de Solicitudes de Acceso a la Información, como lo son los vínculos rotos, caídas de páginas y otros.

⁴⁵⁶ CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA (2015) "Modelo de Gestión en Transparencia Municipal: Estudio de Impacto", Sistematización de Experiencias CPLT N° 2. Unidad de Estudios u Publicaciones, Dirección de Estudios. (Ediciones Consejo para la Transparencia ISSN 0719 – 4609) pp. 15.

En atención a la positiva respuesta obtenida por el modelo, se obtuvieron mayores recursos por parte de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y en el año 2013 comenzó la suscripción masiva de convenios, firmándose en total al año 2014, 297 convenios de adhesión al modelo, y 254 municipios que ya utilizaban el Portal para la gestión de Solicitudes de Acceso a la Información, junto a 42 municipios que operaba su Transparencia Activa a través del Portal. Esto, con un rol de acompañamiento y colaboración por parte del Consejo para la Transparencia, convirtiéndose en uno de los primeros organismos fiscalizadores de una política pública que asumiera tales funciones⁴⁵⁷, destacándose por parte del Consejo para la Transparencia que la amplia adhesión al modelo, respondía a su diseño gradual adaptable a la situación de cada municipio, a pesar de su naturaleza voluntaria.

Al año 2017, 335 municipalidades del país (97,1% de los municipios del país) ya han suscrito los convenios de adhesión al modelo y la adopción del Portal para la Transparencia y a partir de la experiencia evidenciada en el Informe de Evaluación del Modelo de Gestión en Transparencia Municipal del año 2015, se adecuó el modelo, incluyéndose las siguientes innovaciones:

A través de la identificación de la información más demandada por la ciudadanía vía Ley de Transparencia, se dio priorización a la publicación de ciertos datos, fomentando su publicación en formatos reutilizables.

- a) Transferencia de una metodología que permita replicar la elaboración ámbito de interés del municipio o ciudadanía.
- b) Adopción por parte de los municipios de un modelo propuesto por el Consejo para la Transparencia, de cuenta pública con un enfoque participativo, favoreciendo el dialogo institucionalidad – sociedad civil.
- c) Espacio integrado al Portal de Transparencia para que las autoridades puedan monitorear las publicaciones de Transparencia Activa, la tramitación de las Solicitudes de Acceso a la Información y los amparos ante el Consejo.
- d) Elaboración de una guía para la mejora del tratamiento de los datos personales para la protección de la vida privada en el contexto de la publicación o entrega de información.
- e) Creación del Sistema Anticipado de Resolución de Conflictos (SARC)⁴⁵⁸.
- f) Reporte de control de compromisos para favorecer el control interno municipal sobre la ejecución de los compromisos derivados de los convenios suscritos.

⁴⁵⁷ CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA (2015) “Modelo de Gestión en Transparencia Municipal: Estudio de Impacto”, Sistematización de Experiencias CPLT N° 2. Unidad de Estudios u Publicaciones, Dirección de Estudios. (Ediciones Consejo para la Transparencia ISSN 0719 – 4609) pp. 17.

⁴⁵⁸ Sistema que permite sustituir el procedimiento ordinario de tramitación de amparos facilitando la comunicación entre las partes mediante notificaciones electrónicas adoptado mediante la suscripción de un convenio de colaboración.

Se señala sin embargo en el estudio de impacto del Modelo de Gestión en Transparencia Municipal, que las problemáticas comunes de gestión que se presentan en mayor medida en los municipios de menor tamaño, son la falta de dotación de personal municipal y tiempo para el cumplimiento de las tareas relacionadas con la transparencia; que aun se mantiene una resistencia a la gestión eficiente por parte de muchos funcionarios; que algunos municipios presentan problemas tecnológicos y que la mayoría cuentan con una gestión documental deficiente. Respecto de factores externos, se observa un bajo conocimiento de la ley por parte de la ciudadanía.⁴⁵⁹

3.6. Desafíos puesta en marcha ley N° 20.285, en el ámbito municipal, al año 2018

El Instituto Chileno de Municipalidades, al cumplimiento de los 10 años transcurridos desde la puesta en marcha de la Ley sobre Acceso a la Información Pública chilena, destacó 4 desafíos⁴⁶⁰ a los que se enfrentaba la ley dentro del ámbito municipal:

1. Falta de lenguajes claros y una mayor difusión de los mecanismos de transparencia, en cuanto la ley estableció como principal fuente de acceso, la página web de las municipalidades, lo cual enfrenta a la ciudadanía a mecanismos complejos y crípticos.
2. Se entrega la información en formatos no reutilizables “formatos cerrados”, lo que dificulta su difusión.
3. La mentalidad organizacional de las administraciones es gobernada por la cultura del secretismo, los mecanismos de acceso a la información se ven como una carga y se presenta un cumplimiento que se queda en lo formal, desaprovechándose la capacidad de retroalimentación de las diversas unidades municipales.
4. Existe un bajo uso por parte de la ciudadanía.

3.7. COVID 19

Es importante tener en cuenta que la experiencia vivida por el país a partir de la pandemia provocada por el Sars Cov2, o COVID 19 y las consiguientes políticas

⁴⁵⁹ CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA (2015) “Modelo de Gestión en Transparencia Municipal: Estudio de Impacto”, Sistematización de Experiencias CPLT N° 2. Unidad de Estudios u Publicaciones, Dirección de Estudios. (Ediciones Consejo para la Transparencia ISSN 0719 – 4609) pp. 25 -30.

⁴⁶⁰ INSTITUTO CHILENO DE ESTUDIOS MUNICIPALES; Hernández, José (2018): “Transparencia en las Municipalidades. Una mirada a 10 años de la ley 20.285” (Santiago, Chile, ICHEM) en <https://repositorio.uaautonoma.cl/handle/20.500.12728/3195>. pp. 12.

públicas adoptadas para la superación de la emergencia sanitaria, principalmente asociadas a medidas de restricción de movilidad y presencialidad tuvo un impacto considerable en la evaluación de los ciudadanos respecto del acceso a la información municipal. En los años 2014 a 2019 predominaba la atención presencial. El uso de las vías presenciales disminuyeron en el año 2020 desde un 70% a un 44%, con un mayor impacto en las municipalidades, que son los organismos públicos que reciben la mayor parte de las Solicitudes de Acceso a la Información, posicionándolas en un uso similar de las páginas web institucionales del resto de los órganos de la Administración del Estado, con un 43%. Esta información, recopilada por el Estudio Nacional de Transparencia en el año 2020, indica que en el caso de los adultos mayores, de niveles socioeconómicos D y E, las solicitudes presenciales seguían predominando.⁴⁶¹ Las municipalidades tuvieron un rol central en la pandemia, en cuanto a la gestión del acceso a la información pública relacionada con certificados, trámites, subsidios, beneficios estatales e información sobre viviendas.⁴⁶²

3.8. Índices Institucionales del Gobierno Abierto Municipal

Respecto del acercamiento al estado previo y actual de las municipalidades para activar su institucionalidad en cumplimiento de la normativa, se consideran los Índices Institucionales del Gobierno Abierto Municipal (IIGAM) efectuados por el Instituto Chileno de Estudios Municipales y la Universidad Autónoma de Chile, que iniciaron en el año 2016, y efectúan una aproximación a la realidad municipal, desde los datos comunales disponibles, midiendo los aspectos:⁴⁶³

1. Transparencia Activa
2. Acceso a la Información
3. Participación Pública y
4. Probidad.

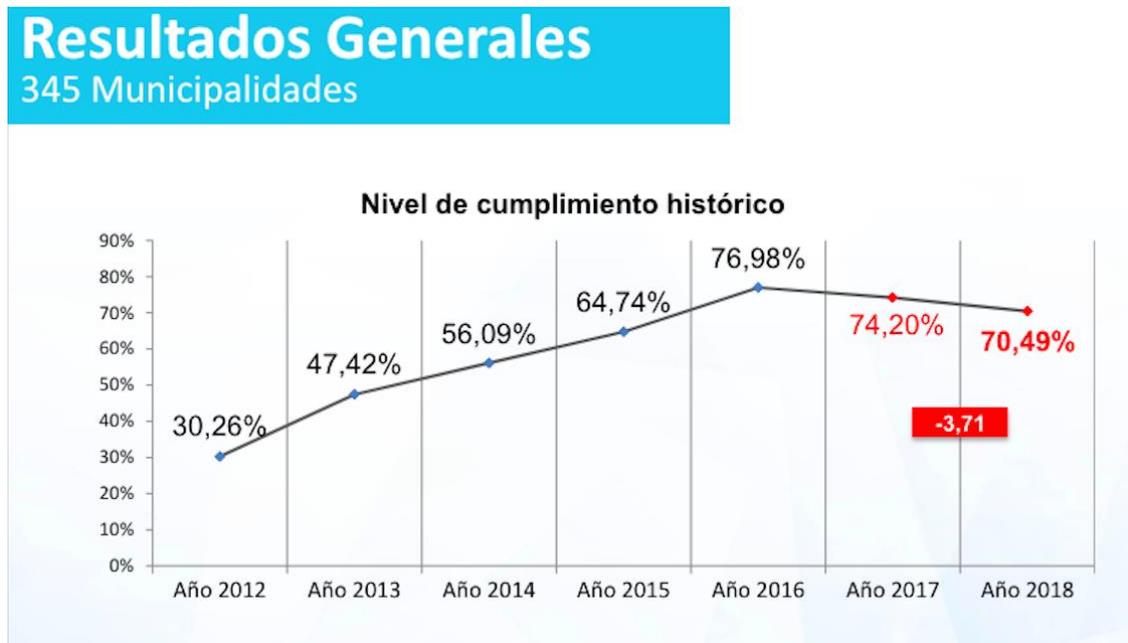
Se refiere el estudio al Ranking de Transparencia Activa Municipal, efectuado por el Consejo para la Transparencia a partir del año 2012, de acuerdo con el cumplimiento de la obligación legal de publicación de determinada información en sus portales de transparencia. Los datos manejados son los que se colectaron hasta el año 2018, atendido el cambio en la estrategia de fiscalización municipal

⁴⁶¹ CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA (2021): “Estudio Nacional de Transparencia 2020. Informe Final” en <https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2021/07/Estudio-Nacional-Transparencia-2020.pdf> 89.

⁴⁶² NAVARRETE YÁÑEZ, B., DEL CAMPO GARCÍA, E. y otros (2022): “La Confianza Institucional como un Determinante de la Evaluación Ciudadana del Acceso a la Información a Nivel Municipal en Chile” en Revista Iberoamericana de Estudios Municipales 1-26. <https://revistas.uaautonoma.cl/index.php/riem/article/view/1855/1361>. pp. 10.

⁴⁶³ HERNÁNDEZ, José (2021): “Índice Institucional para el Gobierno Abierto Municipal. IIGAM CHILE 2020”. (Santiago: ICHM, Universidad Autónoma de Chile- RIL editores) en <https://repositorio.uaautonoma.cl/bitstream/handle/20.500.12728/9548/105->. pp. 7.

por parte del Consejo para la Transparencia. Importante ha sido considerar también las buenas prácticas implementadas por las municipalidades.⁴⁶⁴



A partir del Ranking Municipal de Transparencia Activa es posible observar una importante tendencia a un crecimiento de la curva de cumplimiento desde el inicio de la toma de mediciones en el año 2012, hasta el año 2016, fecha en la cual comienza a decaer y mantenerse la curva de cumplimiento. Se consideró hasta el año 2017, que tanto respecto de la Transparencia Activa, como las Solicitudes de Acceso a la Información, hubo un alto nivel de cumplimiento, presentándose un resultado menos favorable en cuanto a la calidad de las respuestas obtenidas. Existiría también un mayor grado de cumplimiento por parte de las municipalidades con mayores ingresos.⁴⁶⁵

En cuanto a participación ciudadana, el índice evalúa si las municipalidades cuentan con los mecanismos establecidos por la ley N° 20.500⁴⁶⁶ para la participación, la revisión de otros mecanismos de participación y su nivel de incidencia partiendo de la escala de participación de la Asociación Internacional de Participación Pública (Información y consulta, involucramiento y colaboración, empoderamiento):⁴⁶⁷

⁴⁶⁴ HERNÁNDEZ, José (2021): "Índice Institucional para el Gobierno Abierto Municipal. IIGAM CHILE 2020". (Santiago: ICHEM, Universidad Autónoma de Chile- RIL editores) en <https://repositorio.uautonoma.cl/bitstream/handle/20.500.12728/9548/105->. pp. 9.

⁴⁶⁵ INSTITUTO CHILENO DE ESTUDIOS MUNICIPALES; Hernández, José (2018): "Transparencia en las Municipalidades. Una mirada a 10 años de la ley 20.285" (Santiago, Chile, ICHEM) en <https://repositorio.uautonoma.cl/handle/20.500.12728/3195>. pp. 3.

⁴⁶⁶ LEY N° 20.500 de 2011, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1023143>.

⁴⁶⁷ HERNÁNDEZ, José (2021): "Índice Institucional para el Gobierno Abierto Municipal. IIGAM CHILE 2020". (Santiago: ICHEM, Universidad Autónoma de Chile- RIL editores) en <https://repositorio.uautonoma.cl/bitstream/handle/20.500.12728/9548/105->. pp. 10 y 11.

Se incorpora al estudio la tipología de comunas efectuada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo⁴⁶⁸, incluir o desarrollar, en que se observa una visible tendencia a un mayor cumplimiento por parte de las comunas más desarrolladas, sin considerarla significativa.

De acuerdo por lo determinado en el estudio efectuado con el Índice Institucional de Gobierno Abierto Municipal, pocas son las municipalidades con un alto cumplimiento (25 de 345), verificándose que la mayoría se encuentra en un nivel medio-alto respecto de la oferta institucional para gobierno abierto, con un 60% de las municipalidades en cumplimiento de 50 a 75% (202 municipalidades). Se determina que sólo un nivel 1% de las municipalidades tienen un cumplimiento menor al 25%.

De acuerdo con los hallazgos, dentro de los primeros casos de alto cumplimiento, se encuentran municipalidades con variado nivel de desarrollo incluidas comunas rurales y periféricas, concluyéndose que los resultados “[...] parecen demostrar que el desarrollo de mecanismos de participación, probidad, y transparencia, poco dependen del nivel de desarrollo comunal, sino de aspectos informales y propios de cada municipalidad”.

Las comunas de más alto cumplimiento se ven reflejadas en la siguiente tabla:

IIGAM 2020 – 20 Mejores puntajes

	Municipalidad	Transparencia Activa	Acceso a Información	Probidad	Participación Pública	IIGAM 2020
1	La Cisterna	0.89	1,00	0,81	0,60	0,82
2	Santa Juana	0.50	1,00	1,00	0,77	0,82
3	Laja	0.84	1,00	0,75	0,60	0,80
4	Purranque	0.73	1,00	1,00	0,46	0,80
5	Peñalolén	0,64	1,00	0,95	0,59	0,80
6	Concepción	0,62	1,00	0,85	0,69	0,79
7	Pedro Aguirre Cerda	0.65	1,00	0,88	0,63	0,79
8	Cochrane	0,79	1,00	0,83	0,53	0,79
9	La Serena	0,77	1,00	0,75	0,61	0,78
10	Traiguén	0,63	1,00	1,00	0,50	0,78
11	Lo Barnechea	0,86	1,00	0,75	0,50	0,78
12	Navidad	0,63	0,83	1,00	0,63	0,77

⁴⁶⁸ RESOLUCIÓN N° 178 de 03 de julio de 2015, de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Administrativo (SUBDERE) que “Sustituye el Texto de la Resolución N°115 de 16 de Mayo de 2012, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo que Reglamenta el Procedimiento de Distribución de los Recursos del Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal” modificada por la Resolución 84 de 07 de julio de 2021, de SUBDERE en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1079104>.

13	Pucón	0,70	1,00	1,00	0,37	0,77
14	Huechuraba	0,77	1,00	0,92	0,37	0,76
15	Lo Espejo	0,73	1,00	0,75	0,57	0,76
16	Tucapel	0,46	1,00	1,00	0,57	0,76
17	Molina	0,83	1,00	0,83	0,36	0,76
18	Fresia	0,55	1,00	0,92	0,55	0,75
19	Caldera	0,43	1,00	1,00	0,58	0,75
20	San Nicolás	0,45	1,00	1,00	0,55	0,75

Fuente: Elaboración propia basada en Tabla 4 IIGAM 2020⁴⁶⁹

Respecto del índice de participación, es donde se señala que existe una mayor dicotomía entre el cumplimiento formal y desarrollo de iniciativas propias, ya que a pesar de que la mayoría de las municipalidades cuentan en lo formal con una ordenanza de participación pública, sólo el 32% generan mecanismos de participación en las ordenanzas y un 17% las que han implementado tales mecanismos. También existe una dicotomía entre el promedio de municipalidades que cumplen con la obligación de transparencia activa (71%) y el de implementación de buenas prácticas (38%).

Se concluye que existen incentivos para el cumplimiento de la normativa pero no para la innovación y desarrollo de iniciativas propias. Respecto al análisis por Región, destaca las claras tendencias en los casos extremos de Arica y Parinacota en el último lugar del ranking:

IIGAM 2020 – Promedios por Región

	Región	Promedio IIGAM
1	Coquimbo	0,60
2	Metropolitana de Santiago	0,59
3	Atacama	0,58
4	Valparaíso	0,58
5	Del BíoBío	0,57
6	De los Lagos	0,57
7	Tarapacá	0,57
8	Del Maule	0,56

⁴⁶⁹ HERNÁNDEZ, José (2021): "Índice Institucional para el Gobierno Abierto Municipal. IIGAM CHILE 2020". (Santiago: IICHEM, Universidad Autónoma de Chile- RIL editores) en <https://repositorio.uautonoma.cl/bitstream/handle/20.500.12728/9548/105->. pp. 14.

9	Del Libertador Bernardo O`Higgins	0,55
10	Aisén, del Gral Carlos Ibañez del Campo	0,54
11	De la Araucanía	0,53
12	Magallanes y de la Antártica Chilena	0,53
13	Antofagasta	0,52
14	Ñuble	0,50
15	De los Ríos	0,47
16	Arica y Parinacota	0,42

Fuente: Elaboración propia basada en Tabla 5. IIGAM 2020⁴⁷⁰

En síntesis, el Índice Institucional de Gobierno Abierto Municipal concluye que existiendo una leve tendencia a un mayor cumplimiento por parte de las comunas con mayor desarrollo, el cumplimiento normativo y el diseño y desarrollo de mecanismos participativos y buenas prácticas de transparencia pueden ser desarrollados por municipalidades de cualquier tipo y de cualquier región, lo que conllevaría a “[...] la necesidad de profundizar en factores menos estructurales y más administrativos y contextuales de los casos de éxito y fracaso del estudio”⁴⁷¹. Se señala que otros estudios han demostrado que es importante tener en cuenta la voluntad alcaldicia e iniciativa de los funcionarios municipales.

3.9. Informe de cumplimiento proceso fiscalización municipal año 2021

En la fiscalización efectuada por el Consejo para la Transparencia del año 2021, a los 345 municipios del país, con el fin de cumplir con el rol fiscalizador del Consejo y potenciar el cumplimiento de la normativa vigente por parte de los sujetos obligados, se verificó el ajuste al procedimiento administrativo en las solicitudes de información y la disponibilidad, actualización y completitud en materia de transparencia activa.

De acuerdo con esta fiscalización, se determinó lo siguiente:

- Respecto de Derecho de Acceso a la Información, mediante la modalidad de Usuario Simulado, se determinó que existe un promedio de cumplimiento ascendente a 82.17%, en que los ítems de acceso y

⁴⁷⁰ HERNÁNDEZ, José (2021): “Índice Institucional para el Gobierno Abierto Municipal. IIGAM CHILE 2020”. (Santiago: ICHM, Universidad Autónoma de Chile- RIL editores) en <https://repositorio.uautonoma.cl/bitstream/handle/20.500.12728/9548/105->. pp. 17.

⁴⁷¹ HERNÁNDEZ, José (2021): “Índice Institucional para el Gobierno Abierto Municipal. IIGAM CHILE 2020”. (Santiago: ICHM, Universidad Autónoma de Chile- RIL editores) en <https://repositorio.uautonoma.cl/bitstream/handle/20.500.12728/9548/105->. pp. 35.

completitud de la respuesta presentaron infracciones en 253 municipios, afectando el porcentaje global. En particular, se evidenció que a pesar de la probabilidad de ingresar exitosamente una Solicitud de Acceso a la Información y obtener respuesta es de un 91%, lo cual es considerado elevado, sin embargo, a nivel de acceso efectivo a la información, en un 73,33% de los casos, la respuesta registra incumplimientos. En un 8,9% de los casos, los municipios no dieron respuesta, pese al favorable ajuste a la normativa que cuenta la etapa de ingreso.⁴⁷² En cuanto al cumplimiento formal de la etapa de respuesta, se registra un cumplimiento del 90,7% (313 municipios). Hubo un 21% de aplicación del procedimiento de prórroga, con 3 casos de infracción al procedimiento. En 8,12% de los casos (28 municipios) la respuesta al requerimiento fue otorgada fuera del plazo legal, en incumplimiento del artículo 14 de la normativa⁴⁷³. En un 9% de los casos, no hubo pronunciamiento respecto de lo solicitado.

En el 53,62% de los casos (185 municipios) se evidenciaron infracciones en el formato de entrega y/o aspectos formales⁴⁷⁴. Se concluye por parte del Consejo para la Transparencia que pese a los buenos resultados en cuanto entrega de respuesta, a nivel del contenido y completitud de la respuesta, existiría un 73,33% de incumplimiento en la etapa terminal del procedimiento, en que los organismos no se pronunciaron respecto de todo el contenido de lo solicitado.

- Respecto de Transparencia Activa, existe un promedio de cumplimiento ascendente a 71,93%, en que los ítems “marco normativo” y “actos con efectos sobre terceros” representaron un desajuste considerable, afectando el indicador general. Respecto del ítem “marco normativo” se presenta una disponibilidad y actualización del 100%, con una completitud del 9,57%, lo que promedia un índice de cumplimiento del 29,79%. Respecto de ítem “actos con efectos sobre terceros, se presenta un 93,33% de disponibilidad, 54,49% de actualización con un 27,25% de completitud, alcanzando un índice de cumplimiento de 46,40%.⁴⁷⁵

⁴⁷² CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA, Unidad de Fiscalización (2021): “Informe de Fiscalización Proceso Municipal 2021” (Santiago, Chile; Consejo para la Transparencia, en https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/fiscalizacion_ta_dai/2022/06/Informe-FC-Municipal-2021_web.pdf. pp.2 y 6

⁴⁷³ Artículo 14 ley N° 20.285: “La autoridad o jefatura o jefe superior del órgano o servicio de la Administración del Estado, requerido, deberá pronunciarse sobre la solicitud, sea entregando la información solicitada o negándose a ello, en un plazo máximo de veinte días hábiles, contado desde la recepción de la solicitud que cumpla con los requisitos del artículo 12.

Este plazo podrá ser prorrogado excepcionalmente por otros diez días hábiles, cuando existan circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada, caso en que el órgano requerido deberá comunicar al solicitante, antes del vencimiento del plazo, la prórroga y sus fundamentos”.

⁴⁷⁴ Respuesta no realizada vía acto administrativo o sin firma de la autoridad o delegada sin indicación del acto delegatorio.

⁴⁷⁵ CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA, Unidad de Fiscalización (2021): “Informe de Fiscalización Proceso Municipal 2021” (Santiago, Chile; Consejo para la Transparencia, en https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/fiscalizacion_ta_dai/2022/06/Informe-FC-Municipal-2021_web.pdf. pp. 7-8.

A partir del análisis de los resultados evidenciados a partir del proceso de fiscalización efectuado a los 345 municipios del país en el año 2021, se concluye por parte del Consejo para la Transparencia que “Se visualiza un derecho de acceso a la información con alto apego a la formalidad y cumplimiento de los plazos, pero con una profunda carencia a nivel del contenido de la información entregada o acceso efectivo, lo que ha venido siendo un escenario recurrente no sólo a nivel municipal, sino que también es posible advertirlo en procesos de fiscalización de organismos del nivel central”⁴⁷⁶.

Consejo para la Transparencia 2021 – Puntajes máximos y mínimos en Transparencia Activa.

	Municipalidad	Índice de cumplimiento (%)
1	Puerto Varas	99,68
2	Zapallar	99,57
3	Victoria	99,32
4	Perquenco	99,25
5	Quilicura	99,18
6	Quilpué	98,91
7	Copiapó	98,68
8	Mauñín	98,68
9	Melipilla	97,64
10	Molina	95,20
11	Chonchi	38,25
12	Lago Verde	36,36
13	Paillaco	32,86
14	Curarrehue	32,59
15	Lanco	31,64
16	San Rafael	30,48
17	Algarrobo	30,09
18	María Elena	28,59
19	Putre	24,39
20	Pumanque	20,61

⁴⁷⁶ CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA, Unidad de Fiscalización (2021): “Informe de Fiscalización Proceso Municipal 2021” (Santiago, Chile; Consejo para la Transparencia, en https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/fiscalizacion_ta_dai/2022/06/Informe-FC-Municipal-2021_web.pdf. pp.2

Fuente: Elaboración propia basada en Tabla Anexo 1. Consejo para la
Transparencia 2021

Respecto de las Solicitudes de Acceso a la Información, se registraron 90 organismos con cumplimiento del 100% en el proceso de fiscalización, 31 organismos registraron los menores puntajes, siendo Puente Alto el que registró en valor más bajo, en cuanto su solicitud no pudo ser ingresada.

Consejo para la Transparencia 2021 – Mínimos en Solicitudes de Acceso a la
Información.

	Municipalidad	Índice de cumplimiento (%)
1	Alto BíoBío	11,11
2	Camarones	11,11
3	Cerro Navia	11,11
4	Corral	11,11
5	Florida	11,11
6	Hijuelas	11,11
7	Huasco	11,11
8	Isla de Pascua	11,11
9	Lago Verde	11,11
10	Lanco	11,11
11	Lebu	11,11
12	Lonquimay	11,11
13	Lumaco	11,11
14	Ninhue	11,11
15	Puqueldón	11,11
16	Putre	11,11
17	Queilén	11,11
18	Quillón	11,11
19	Rauco	11,11
20	Rinconada	11,11
21	San Fernando	11,11
22	San Pablo	11,11
23	San Rafael	11,11
24	Tirúa	11,11
25	Toltén	11,11
26	Tortel	11,11

27	Traiguén	11,11
28	Villa Alegre	11,11
29	Rancagua	10
30	Talca	10
31	Puente Alto	1,11

Fuente: Elaboración propia basada en Tabla Anexo 2 Consejo para la Transparencia 2021

Consejo para la Transparencia 2021 - Situación regional de cumplimiento

Región	Nº DE MUNICIPALIDADES	TA	SAI	PROMEDIO
Tarapacá	7	75,71	97,62	86,57
Antofagasta	9	58,69	85,33	72,01
Atacama	9	71,01	82,86	76,94
Coquimbo	15	69,55	88,72	79,14
Araucanía	32	69,06	75,33	72,19
Metropolitana de Santiago	52	78,48	84,32	81,40
Valparaíso	38	72,33	86,18	79,26
Libertador General Bernardo O'Higgins	33	70,15	82,12	76,14
Maule	30	75,91	80,05	77,98
Bíobío	33	68,81	75,53	72,17
Los Lagos	30	72,74	83,22	77,98
Aysen del General Carlos Ibañez del Campo	10	70,04	72,97	71,50
Magallanes y Antártica Chilena	10	79,45	95,48	87,46
Los Ríos	12	65,59	79,69	72,64
Arica y Parinacota	4	61,26	49,30	55,28
Ñuble	21	69,67	86,23	77,95

Fuente: Elaboración propia basada en Tabla Anexo, 3 Consejo para la
Transparencia 2021⁴⁷⁷

Consejo para la Transparencia 2021 – Resultados según tipología
Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

TIPO SUBDERE	Nº Municipalidades	TA	SAI	Promedio
1	47	79,21	80,74	79,98
2	38	77,41	92,06	84,73
3	56	71,79	82,56	77,17
4	96	70,57	86,43	78,50
5	109	68,19	75,46	71,83

Fuente: Elaboración propia basada en Tabla Anexo, 4. Consejo para la
Transparencia 2021⁴⁷⁸

Concluye el Consejo para la Transparencia lo siguiente:

1. La cultura de la transparencia no se ha instalado cabalmente, por no existir un acceso efectivo a la información en todas las áreas y espacios municipales, especialmente en lo que es requerido por la ciudadanía.
2. Se observa un elevado grado de disponibilidad de la información en el área de transparencia activa, en las materias priorizadas por en informe de fiscalización, detectándose sin embargo brechas a nivel de actualización de la información en ciertas áreas y completitud de la información; presentándose como posibles causas los inconvenientes técnicos, burocráticos, de recursos humanos, de archivo y gestión documental.
3. Se requiere del desarrollo de mejores mecanismos de control y disposición de la información al interior de los municipios, a través de desarrollo tecnológico que permita el registro, sistematización y carga de los documentos y datos.

⁴⁷⁷ CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA, Unidad de Fiscalización (2021): “Informe de Fiscalización Proceso Municipal 2021” (Santiago, Chile; Consejo para la Transparencia, en https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/fiscalizacion_ta_dai/2022/06/Informe-FC-Municipal-2021_web.pdf).

⁴⁷⁸ CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA, Unidad de Fiscalización (2021): “Informe de Fiscalización Proceso Municipal 2021” (Santiago, Chile; Consejo para la Transparencia, en https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/fiscalizacion_ta_dai/2022/06/Informe-FC-Municipal-2021_web.pdf).

4. Estudio cumplimiento Solicitudes de Acceso a la Información municipal 2024 – 344 municipalidades

4.1. Aclaraciones previas

Para poder generar una información comprensible debieron establecerse ciertos criterios de evaluación, basados en consideraciones de flexibilidad que fueron consideradas en el estudio publicado en el año 2006, efectuado por la *Open Society Justice Initiative*⁴⁷⁹, desde una perspectiva más flexible en cuanto a la valoración del avance en el acceso a la información en poder de organismos públicos, aún cuando no se cumplan criterios estrictos de evaluación, considerándose que a pesar de los rechazos o las demoras, igualmente es considerado como un avance hacia la apertura, la generación de la posibilidad de una “conversación” o diálogo entre el organismo y el requirente, que le permite, si lo desea, recurrir a instancias de reclamo o generar retroalimentación.

Serán evaluados aspectos formales, que serán considerados para la determinación del si el municipio está en cumplimiento con las exigencias de la normativa de transparencia, de acuerdo al procedimiento reglado por la ley N° 20.285; y de fondo, que servirán para efectuar reflexiones respecto a información institucional proporcionada por las municipalidades, que permitan generar un cruce de datos y una eventual correlación entre cumplimiento y su efecto sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

La primera aclaración es que el estudio se efectuó respecto de la respuesta de los municipios a Solicitudes de Acceso a la Información, dejándose la evaluación de los parámetros de Transparencia Activa a los estudios previamente desarrollados, los que sí serán utilizados como fuente de referencia.

La segunda aclaración es que la información fue solicitada con la intención de que sea aplicado el artículo 13° de la ley N° 20.285, efectuándose la consulta a las municipalidades a través del intermedio del Consejo para la Transparencia, lo que por un lado permite evitar omisiones en cuanto a la distribución que éste debe hacer a cada municipio y por otro lado formalizar y establecer parámetros fijos de medición.

⁴⁷⁹ OPEN SOCIETY INSTITUTE (2006): “Transparencia & Silencio. Encuesta sobre Leyes y Prácticas del Acceso a la Información en Catorce Países ” (New York, Open Society Institute).

4.2. Metodología

A partir de los datos recopilados por los organismos que han efectuado diagnósticos, evaluaciones y análisis de los niveles de transparencia en los municipios del país, junto a parámetros o variables obtenidas desde estudios efectuados en otros países de latinoamérica, respecto de sus propias versiones de gobiernos locales, cuya metodología puede ser replicada a partir de que los parámetros de medición son objetivos y detectables a partir de sitios web⁴⁸⁰; los índices de medición propuestos, y en general todas las variables que han sido establecidas a lo largo de esta investigación para la concreción de un sistema de medición de transparencia, es que procedí a elaborar y aplicar una investigación de fuente directa sobre los actuales niveles de cumplimiento en Solicitudes de Acceso a la Información (transparencia pasiva) de 344 municipios del país,⁴⁸¹ y su relación tanto con las características de la comuna y la información de fondo obtenida con las preguntas efectuadas, de acuerdo a ciertos parámetros de transparencia y participación ciudadana, desde una mirada crítica y dentro de lo posible, actualizada.

El estudio lo efectué mediante la evaluación cuantitativa de respuestas a idénticas solicitudes de información efectuadas a 344 municipalidades del país (excluído el servicio donde esta investigadora cumple funciones) y la evaluación cualitativa reflexiva efectuada de acuerdo al contenido de fondo de las respuestas enviadas por los municipios hasta la fecha de entrega formal de la presente tesis. Las preguntas consideraban tres aspectos a evaluar, de las cuales se rescataron los siguientes datos:

- i. Consejo Comunal de las Organizaciones de la Sociedad Civil
 1. Conformación y vigencia de un Consejo Comunal de las Organizaciones de la Sociedad Civil.
 2. Recopilación y tratamiento de los datos, observaciones o consultas manifestadas por los consejeros, en caso de contar con el órgano.
 3. Existencia de capacitaciones tanto a funcionarios como a la comunidad local respecto del Consejo Comunal de las Organizaciones de la Sociedad Civil.
- ii. Transparencia

⁴⁸⁰ ALDERETE, María Verónica; CIUCCI, Franco y otros (2019): "Construcción de un Índice para Medir la Transparencia Municipal: Buenos Aires, Bahía Blanca y las Capitales de Provincia de Argentina" en *Riem* n° 20, año X, ISSN 0719 pp. 59 a 84 en <https://www.scielo.cl/pdf/riem/n20/0719-1790-riem-20-59.pdf> pp. 80

⁴⁸¹ Excluído el municipio en que la investigadora presta funciones.

1. Existencia de una unidad dedicada exclusivamente a transparencia municipal
2. Existencia de 3 o más funcionarios dedicados exclusivamente a transparencia municipal
3. Calidad directiva del encargado de transparencia o desempeño del funcionario/a por más de 10 años en el municipio.
4. Tratamiento de la información generada mediante el proceso de las solicitudes de información, como datos útiles a incorporar en el ejercicio municipal.

iii. Participación ciudadana

1. Existencia de una unidad dedicada a la participación ciudadana
2. Relación y participación de tal unidad en procesos vinculados al Consejo Comunal de las Organizaciones de la Sociedad Civil comunal.
3. Tratamiento o trazabilidad de los datos sobre las inquietudes y consultas presentadas en las Solicitudes de Acceso a la Información para efectos de efectuar gestiones en la comunidad a partir de tal información.

4.3. Criterios establecidos

En específico se establecieron los siguientes puntos de partida:

1. La solicitud de acceso a la información fue efectuada con fecha 28 de abril de 2024, al Concejo para la Transparencia con la indicación de que estaba dirigida a 344 municipios del país, a partir de lo cual se determina:
 - a) El acuso recibo del Concejo para la Transparencia señala que será analizada la solicitud de acuerdo a si se verifica lo siguiente:
 - i. Si la presentación constituye una Solicitud de Acceso a la Información
 - ii. Si el Consejo es competente para dar respuesta a la solicitud.
 - iii. Si cumple con los requisitos establecidos en el artículo 12 de la Ley de Transparencia

En virtud de la aplicación del artículo 13 y en relación con el literal d) del artículo 12 el Consejo para la Transparencia deriva la solicitud a los organismos consultados, en relación a su competencia mediante Oficio N° 10741 de fecha 29-04-2024.

- a) A partir de que el envío de la solicitud efectuada por el Consejo para la Transparencia a los 344 municipios se efectúa de manera electrónica, acusándose recibo por parte de la mayoría de los organismos el día 29 de abril de 2024, y se ha visto que los municipios estampan como fecha de recepción del documento, aquella en el que estos suben los datos al portal de transparencia, generándose una multiplicidad de plazos de respuesta, esta investigadora consideró como fecha máxima de inicio de cuenta del plazo de 20 días hábiles de respuesta, el día 02.05.2024, aceptándose como dentro de plazo toda respuesta recepcionada al 31.05.2024, a menos de existir solicitud de prórroga dentro de plazo. Debe señalarse que hubo municipios que acusaron recibo y establecieron como fecha de recepción de la solicitud desde el día 07.05.2024, 16.05.2024 (Cabrero) hasta el caso extremo que estableció la cuenta del plazo a partir del día 27.05.2024 (Linares). En los casos que estos municipios contestaron fuera del plazo, igualmente fueron tenidas en consideración las respuestas para los efectos del análisis cualitativo.
- b) Se pronunciaron por el rechazo a la solicitud 9 municipalidades, basadas en la causal “No es Solicitud de Acceso a la Información” considerándola una “encuesta” citándose la jurisprudencia de Decisiones de Amparo causas Rol C1910-14 y C519-14. Las municipalidades que invocaron esta causal de rechazo de las solicitudes se consideraron en cumplimiento, en virtud de que se da una respuesta y se genera la posibilidad de un diálogo⁴⁸², ya sea por medio de Soluciones Anticipadas de Resolución de Conflictos o Amparo ante del Consejo para la transparencia, que por motivos de extensión de la presente investigación, se decidió no proseguir.

4.4. Datos recopilados

Los datos recopilados serán presentados en las variables de cumplimiento e incumplimiento, relacionado con la satisfacción de la respuesta y la información proporcionada dentro de las respuestas de las municipalidades, entendidas dentro de su propia apreciación, relativa a los aspectos señalados precedentemente.

⁴⁸² Ver 4.1. “Aclaraciones previas”.

a) Reflexiones acerca del cumplimiento total en estudio de Solicitudes de Acceso a la Información:

De un total de 344 municipalidades consultadas, se consideró que 186 dieron cumplimiento a los requisitos legales contemplados en la ley N° 20.285 relativas a solicitudes de información, lo que equivale a un cumplimiento ascendente al 54,06%, entendiéndose que estos dieron respuesta a la solicitud, con la flexibilidad evaluativa descrita en las aclaraciones previas a la evaluación.

i. Rechazo de la solicitud

Dentro de las municipalidades que cumplieron con dar respuesta dentro de plazo, nueve (4,83% del total en cumplimiento) rechazaron la solicitud por no considerarla una solicitud de la información, citando las Decisiones de Amparo Roles C519-14 y C1910 – 14 del Consejo para la Transparencia, última de las cuales señala: “Que se advierte que la petición efectuada por la parte requirente [...] consiste en requerir que el municipio respondiera una encuesta a través de la cual se solicitaría información sobre el archivo municipal, lo que no dice relación con el derecho de acceso a la información pública, por cuanto no se refiere a un acto, documento o antecedente determinado en poder de la Administración, que obre en alguno de los soportes indicados en el inciso 2° del artículo 10 de la Ley de Transparencia y el artículo 3° letra e) del Reglamento de la misma ley [...]”⁴⁸³ e indicándose por ejemplo, por parte de la municipalidad de Purranque lo siguiente: “Cabe señalar que la ley permite acceder a información que al momento de la solicitud obre en poder del órgano de la Administración Pública requerido y esté contenida en algún soporte sin importar cuál sea este, siendo dable agregar que, en todo caso, el citado texto legal no obliga a los organismos públicos a generar, elaborar o producir información, sino a entregar lo actualmente disponible[...]”

El precedente criterio me parece un criterio peligroso. Independientemente de que estos rechazos fueron considerados como cumplimiento, en tanto se estima que de igual manera se genera una apertura al dialogo con el municipio, en base a la existencia de una respuesta; parecieran basarse un una mirada superficial del documento de solicitud de información, que por lo demás, el ciudadano no está obligado a hacerlo en algun formato estricto, ni tampoco a individualizar los actos y resoluciones en los que consta la información solicitada, mientras esta esté en poder en la Administración. Me parece que podría utilizarse

⁴⁸³ CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA (2014) , Desición de Amparo de fecha 01.09.2014, Rol N° C-1910-14. En https://extranet.consejotransparencia.cl/Web_SCW/Archivos/C1910-14/Decision_Web_C1910-14.pdf pp. 2.

recurrentemente por los organismos obligados, por motivos de deshacerse de sus obligaciones, por la causa que sea, y no comprender la naturaleza de lo solicitado, que pide información que está en poder del órgano, sea cual fuera el formato.

Por otro lado, en ningún caso se solicita la creación de información, ya que todo lo solicitado consta en algún respaldo documental de la municipalidad requerida, sin solicitarse estadísticas u opiniones, última función que ha sido la tarea de esta investigadora. Este rechazo infringe el principio de relevancia en cuanto la ley no permite seleccionar actos que puedan proporcionar a los ciudadanos ni realizar distinciones en relación al soporte de la misma, efectuando discriminaciones basadas en no poder acceder a dicha información por estar contenida en un soporte de difícil acceso, ni generar excepciones administrativas que impidan el acceso en razón de tiempo, el origen y la forma en que pudo ser procesada.⁴⁸⁴

ii. Unidad de dedicación exclusiva a la transparencia municipal:

19 municipalidades dieron respuesta a lo solicitado, pero fueron considerados en incumplimiento, por hacerlo fuera de plazo. Del universo de 205 municipios que entregaron una respuesta, tanto fuera como dentro de plazo, 113 contaban con una unidad dedicada exclusivamente a la transparencia, lo que asciende a un 55,12%, esto se manifiesta en la rapidez de respuesta, completitud de la información y claridad de los formatos de entrega, entregándose la información en estos casos, generalmente mediante un solo oficio, sin dispersión de la información, refiriéndose al 100% del contenido de la solicitud.

iii. Internalización de los datos para mejora de la gestión

Del universo de 205 municipalidades que dieron respuesta no se concluye que exista la buena práctica de incorporar los datos obtenidos mediante el ejercicio del cumplimiento de las obligaciones de transparencia en cuanto a Solicitudes de Acceso a la Información, ya sea efectuando estadísticas o compartiendo información relevante respecto a las principales inquietudes de la población local con otras unidades, con el objetivo de mejorar la gestión interna y aportar en la eficiencia de áreas o unidades relacionadas con la participación ciudadana o desarrollo comunitario.

⁴⁸⁴ CASTILLO, Leonardo; CELEDÓN, Andrés y otros, (2022): "Acceso a la Información Pública y Transparencia" en Cuadernos Jurídicos de la Academia Judicial (Santiago, DER Ediciones Limitada). pp.40.

Sólo 20 municipalidades de un total de 205 que dieron respuesta (9,75%), manifestaron la intención o existencia de algún tratamiento extra de los datos obtenidos del ejercicio de la transparencia en Solicitudes de Acceso a la Información, para la mejora de la gestión municipal, ya sea a través de estadísticas o recopilación de inquietudes y prioridades en las solicitudes de información.

Sólo 8 municipios, equivalente a un 3,90% del universo de respuestas proporcionó un acceso directo y claro para una encuesta de satisfacción, una vez obtenida la respuesta.

b) Resultados por región (Norte a Sur)

i. Arica y Parinacota:

De un total de 4 municipalidades se obtuvo un 25% de cumplimiento en respuestas a Solicitudes de Acceso a la Información.

La municipalidad que cumplió (Arica), hizo acuso recibo de la solicitud dentro de los primeros 10 días hábiles; e informó de recurrir a prórroga, entregando la respuesta dentro del plazo correspondiente. Tiene conformado Consejo Comunal de las Organizaciones de la Sociedad Civil y una unidad exclusiva para transparencia municipal, con 3 o más funcionarios de dedicación exclusiva. Lo anterior, podría tener relación con la entrega de una respuesta ordenada, en un solo oficio, de fácil acceso. Sin embargo no existe tratamiento de la información recopilada por la unidad para nada más que los fines de cumplimiento de la ley, ni para nutrir a otras unidades a quienes pudiera servir la información de las Solicitudes de Acceso a la Información efectuadas, como por ejemplo, unidades de participación ciudadana o servicio comunitario.

De las 3 municipalidades que no cumplieron, ninguna dio acuso recibo ni efectuó solicitud de prórroga o presentó respuesta fuera de plazo a la fecha de entrega de esta investigación.

ii. Tarapacá:

De un total de 7 municipalidades se obtuvo un 57,14% de cumplimiento en respuestas a Solicitud de Acceso a la Información.

De las 4 municipalidades que cumplieron, 3 tienen conformado un Consejo Comunal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2 tienen una unidad exclusiva para transparencia municipal y 3 tienen un encargado de transparencia con calidad directiva o con más de 10 años de servicio en el respectivo organismo. Las dos municipalidades que cuentan con una unidad de dedicación exclusiva para la transparencia municipal, entregaron la información mediante un

solo documento, de fácil acceso y comprensión. Sin embargo no existe tratamiento de la información recopilada por la unidad para nada más que los fines de cumplimiento de la ley, ni para nutrir a otras unidades a quienes pudiera servir la información de las solicitudes efectuadas, como por ejemplo, unidades de participación ciudadana o servicio comunitario.

De las 3 municipalidades que no cumplieron, ninguna dio acuso recibo ni solicitud de prórroga o respuesta fuera de plazo a la fecha de entrega de esta investigación.

iii. Antofagasta:

De un total de 9 municipalidades se obtuvo un 33,33% de cumplimiento en respuestas a Solicitud de Acceso a la Información.

De las 3 municipalidades que cumplieron, ninguna tiene conformado un Consejo Comunal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, 1 tiene una unidad exclusiva para transparencia municipal, y ninguna tiene un encargado de transparencia con calidad directiva o con más de 10 años de servicio en el respectivo organismo. La municipalidad con una unidad exclusiva en transparencia entregó su respuesta en un solo oficio y formato.

De las 6 municipalidades que no cumplieron, 1 dio acuso recibo, ninguna hizo solicitud de prórroga ni dieron respuesta fuera de plazo a la fecha de entrega de esta investigación.

iv. Atacama:

De un total de 9 municipalidades se obtuvo un 55,55% de cumplimiento en respuestas a Solicitud de Acceso a la Información.

De las 4 municipalidades que no cumplieron, ninguna dio acuso recibo, no hicieron solicitud de prórroga ni dieron respuesta fuera de plazo a la fecha de entrega de esta investigación.

De las 5 municipalidades que cumplieron, 4 tienen conformado un Consejo Comunal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, 4 tienen una unidad exclusiva para transparencia municipal y una tiene un encargado de transparencia con calidad directiva o con más de 10 años de servicio en el respectivo organismo.

v. Coquimbo:

De un total de 15 municipalidades se obtuvo un 33,33% de cumplimiento en respuestas de Solicitud de Acceso a la Información.

De las 5 municipalidades que cumplieron, 3 tienen conformado un Consejo Comunal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, 3 tienen una unidad exclusiva para transparencia municipal y ninguna tiene un encargado de transparencia con calidad directiva o con más de 10 años de servicio en el respectivo organismo.

De las 10 municipalidades que no cumplieron, una dio acuso recibo, la que hizo una solicitud de prórroga del plazo, dando respuesta fuera de plazo.

vi. Valparaíso

De un total de 38 municipalidades se obtuvo un 47,36% de cumplimiento en respuestas de Solicitud de Acceso a la Información.

De las 18 municipalidades que cumplieron, 15 tienen conformado un Consejo Comunal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, 12 tienen una unidad exclusiva para transparencia municipal y 9 tienen un encargado de transparencia con calidad directiva o con más de 10 años de servicio en el respectivo organismo. Una solicitud fue rechazada por causal de no considerarse una Solicitud de Acceso a la Información.

De las 20 municipalidades que no cumplieron, 7 dieron acuso recibo y 1 municipalidad solicitó prórroga fuera de plazo y una responde fuera de plazo.

vii. Metropolitana de Santiago:

De un total de 51 municipalidades requeridas se obtuvo un 58,82% de cumplimiento en respuestas de Solicitud de Acceso a la Información.

De las 30 municipalidades que cumplieron, 21 tienen conformado un Consejo Comunal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, 21 tiene una unidad exclusiva para transparencia municipal y 13 tienen un encargado de transparencia con calidad directiva o con más de 10 años de servicio en el respectivo organismo.

De las 21 municipalidades que no cumplieron, 5 dieron acuso recibo y 4 solicitaron prórroga de plazo y 3 contestaron fuera de plazo.

viii. Libertador Bernardo O'Higgins:

De un total de 33 municipalidades se obtuvo un 51,51% de cumplimiento en respuestas de Solicitud de Acceso a la Información.

De las 17 municipalidades que cumplieron, 9 tienen conformado un Consejo Comunal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, 9 tienen una unidad exclusiva para transparencia municipal y 2 tienen un encargado de transparencia

con calidad directiva o con más de 10 años de servicio en el respectivo organismo. 2 solicitudes fueron rechazadas por causal de no considerarse una Solicitud de Acceso a la Información.

De las 16 municipalidades que no cumplieron, 3 dieron acuso recibo y 2 solicitaron prórroga que fueron respondidas fuera de plazo. Una responde fuera de plazo sin haber solicitado prórroga.

ix. Maule

De un total de 30 municipalidades se obtuvo un 56,66% de cumplimiento en respuestas a Solicitud de Acceso a la Información.

De las 17 municipalidades que cumplieron, 4 tienen conformado un Consejo Comunal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, 7 tienen una unidad exclusiva para transparencia municipal y 6 tienen un encargado de transparencia con calidad directiva o con más de 10 años de servicio en el respectivo organismo. 1 solicitud fue rechazada por causal de no considerarse una Solicitud de Acceso a la Información.

De las 13 municipalidades que no cumplieron, 3 dieron acuso recibo; 1 solicitó prórroga fuera de plazo y 1 respondió fuera de plazo sin haber solicitado prórroga.

x. Ñuble

De un total de 21 municipalidades se obtuvo un 61,90% de cumplimiento en respuestas de Solicitud de Acceso a la Información.

De las 13 municipalidades que cumplieron, 10 hicieron acuso recibo dentro de los primeros 10 días hábiles; ninguna solicitó prórroga, 5 tienen conformado un Consejo Comunal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, 6 tienen una unidad exclusiva para transparencia municipal y 2 tienen un encargado de transparencia con calidad directiva o con más de 10 años de servicio en el respectivo organismo.

De las 8 municipalidades que no cumplieron, 1 dio acuso recibo, entregando la respuesta fuera de plazo.

xi. Bío Bío

De un total de 33 municipalidades se obtuvo un 54,54% de cumplimiento en respuestas a Solicitud de Acceso a la Información.

De las 18 municipalidades que cumplieron, 15 hicieron acuso recibo; 8 tienen conformado un Consejo Comunal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, 10 tienen una unidad exclusiva para transparencia municipal y 8 tienen un encargado de transparencia con calidad directiva o con más de 10 años de servicio

en el respectivo organismo. 1 solicitud fue rechazada por causal de no considerarse una Solicitud de Acceso a la Información.

De las 15 municipalidades que no cumplieron, 2 dieron acuso recibo y 1 responde fuera de plazo sin haber solicitado prórroga, la cual no tenía unidad exclusiva de transparencia.

xii. Araucanía:

De un total de 32 municipalidades se obtuvo un 46,87% de cumplimiento en respuestas a Solicitud de Acceso a la Información.

De las 15 municipalidades que cumplieron, 9 tienen conformado un Consejo Comunal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, 10 tiene una unidad exclusiva para transparencia municipal y 2 tiene un encargado de transparencia con calidad directiva o con más de 10 años de servicio en el respectivo organismo.

De las 17 municipalidades que no cumplieron, 2 dieron acuso recibo y ninguna solicitó prórroga de plazo.

xiii. Los Ríos:

De un total de 12 municipalidades se obtuvo un 66,66% de cumplimiento en respuestas Solicitud de Acceso a la Información.

De las 8 municipalidades que cumplieron, acusaron recibo 6, ninguna solicitó prórroga; 4 tienen conformado un Consejo Comunal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, 5 tiene una unidad exclusiva para transparencia municipal y 6 tiene un encargado de transparencia con calidad directiva o con más de 10 años de servicio en el respectivo organismo.

De las 4 municipalidades que no cumplieron, no hubo respuesta alguna.

xiv. Los Lagos:

De un total de 30 municipalidades se obtuvo un 73,33% de cumplimiento en respuestas a Solicitud de Acceso a la Información.

De las 22 municipalidades que cumplieron, 18 dieron acuso recibo dentro de los 10 primeros días hábiles; 5 tienen conformado un Consejo Comunal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, 10 tienen una unidad exclusiva para transparencia municipal y 8 tienen un encargado de transparencia con calidad directiva o con más de 10 años de servicio en el respectivo organismo.

De las 8 municipalidades que no cumplieron, 1 dio acuso recibo.

En relación con la gestión de transparencia, se puede observar que en esta región, de las 22 municipalidades que cumplieron, es decir un 54,54%, tiene

una unidad dedicada exclusivamente a la transparencia y un 36,36% tiene un encargado con grado directivo o más de 10 años de ejercicio de funciones en el municipio.

xv. Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo:

De un total de 10 municipalidades se obtuvo un 50% de cumplimiento en respuestas a Solicitud de Acceso a la Información.

De las 5 municipalidades que cumplieron, 4 dieron acuso recibo dentro de los 10 primeros días hábiles; 1 tiene conformado un Consejo Comunal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, 3 tienen una unidad exclusiva para transparencia municipal y 3 tienen un encargado de transparencia con calidad directiva o con más de 10 años de servicio en el respectivo organismo.

De las 5 municipalidades que no cumplieron, ni una dio acuso recibo.

v. Magallanes y Antártica Chilena

De un total de 10 municipalidades se obtuvo un 50% de cumplimiento en respuestas a Solicitud de Acceso a la Información.

De las 5 municipalidades que cumplieron, 3 dieron acuso recibo dentro de los 10 primeros días hábiles; 3 tienen conformado un Consejo Comunal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, 1 tiene una unidad exclusiva para transparencia municipal y 1 tiene un encargado de transparencia con calidad directiva o con más de 10 años de servicio en el respectivo organismo.

De las 5 municipalidades que no cumplieron, una cumplió fuera de plazo.

c) [Tabla comparativa resultados por región sobre cumplimiento Solicitudes de Acceso a la Información informados por Consejo para la Transparencia versus estudio 2024 \(fuente directa\).](#)

	Región	Resultado Índice Cumplimiento SAI CPLT -2021	Resultado Cumplimiento SAI Fuente propia 2024
1	Arica y Parinacota	49,30	25%
2	Tarapacá	97,62	57,14%
3	Antofagasta	85,33	33,33%
4	Atacama	82,86	55,55%
5	Coquimbo	88,72	33,33%

6	Metropolitana de Santiago	84,32	58,82%
7	Valparaíso	86,18	47,36%
8	Libertador Bernardo O'Higgins	82,12	51,51%
9	Maule	80,05	56,66%
10	Ñuble	86,23	61,90%
11	Bíobío	75,53	54,54%
12	Araucanía	75,33	46,87%
13	Los Ríos	79,69	66,66%
14	Los Lagos	83,22	73,33%
15	Aysén del General Carlos Ibañez del Campo	72,97	50%
16	Magallanes y Antártica Chilena	95,48	50%

5. IMPACTO DEMOCRÁTICO DE LA LEY N° 20.285 EN LAS MUNICIPALIDADES.

5.1. Transparencia y democracia

La transparencia, como hemos visto en el capítulo introductorio, no tiene una dimensión acotada a la regulación legal del acceso a la información, sino que más bien es multidimensional y se relaciona principalmente con políticas públicas de gobierno abierto, en que puedan tener un impacto democrático positivo, en los términos de la posición en que se encuentran las partes del juego del ejercicio del poder y la gestión de lo público (autoridades y ciudadanos), otorgándose legitimidad a las instituciones públicas.

Si bien, como también se ha mencionado en capítulos anteriores, la regulación legal de la transparencia es esencial para su afianzamiento en un determinado Estado, es más bien un “desde” o un mínimo necesario para lograr un estado transparente en el que exista la posibilidad de rendición de cuentas por parte de los ciudadanos, siendo un medio para lograr que las decisiones sean motivadas y razonables, que la información que les da sustento, sea accesible al público y que este pueda evaluar el rendimiento de las instituciones y mantener su confianza en ellas⁴⁸⁵, lo que requiere de políticas públicas que miren en esa dirección y que han sido, lo que más impulso ha dado al cumplimiento de la normativa establecida en la Ley de Transparencia chilena, como por ejemplo, las contribuciones aportadas por el Consejo para la Transparencia, que han ido mucho más allá de la fiscalización del cumplimiento de la ley, y que han traído efectos tangibles, como es el caso del Modelo de Gestión en Transparencia Municipal.

Ahora bien, se han descrito en la literatura más actual, a partir de un largo desarrollo doctrinario, clasificaciones para evaluar el impacto de la transparencia en la calidad de la democracia, teniendo en cuenta el marco conceptual utilizado en la presente investigación⁴⁸⁶.

A pesar de entender la democracia desde un punto de vista funcional, no puede negarse que es imposible reducirla a un solo concepto, considerando todas las variables que afectan las relaciones de poder entre los individuos, respecto de lo público.

Es posible evaluar el impacto democrático de las políticas públicas de transparencia, a partir de tres variables de la calidad democrática, elaboradas

⁴⁸⁵ NAVARRETE YÁÑEZ, B., DEL CAMPO GARCÍA, E. y otros (2022): “La Confianza Institucional como un Determinante de la Evaluación Ciudadana del Acceso a la Información a Nivel Municipal en Chile” en Revista Iberoamericana de Estudios Municipales 1-26. <https://revistas.ua autonom a.cl/index.php/riem/article/view/1855/1361>, pp. 3.

⁴⁸⁶ NAVARRETE YÁÑEZ, B., DEL CAMPO GARCÍA, E. y otros (2022): “La Confianza Institucional como un Determinante de la Evaluación Ciudadana del Acceso a la Información a Nivel Municipal en Chile” en Revista Iberoamericana de Estudios Municipales <https://revistas.ua autonom a.cl/index.php/riem/article/view/1855/1361> pp. 2.

doctrinariamente, a saber: a) variable libertad e igualdad, que afectaría el “contenido” democrático, b) la variable de imperio de la ley, rendición de cuentas y participación ciudadana; que afecta sus aspectos “procedimentales” y c) la variable calidad de respuesta, que afectaría la evaluación de la dimensión “resultado” democrático⁴⁸⁷.

En este trabajo nos centramos en la variable de la calidad de respuesta para evaluar la calidad de resultado democrático respecto del ejercicio de la transparencia pública dentro de las municipalidades. Se ha señalado que un impacto positivo de la transparencia en el resultado democrático, puede generarse a través de un incremento en el apoyo a las instituciones en cuanto a su apertura a la sociedad, publicidad de los procesos de decisión y participación de la ciudadanía y de una mejora de la satisfacción de la ciudadanía con el rendimiento de las instituciones mediante un ajuste de la actuación de las mismas a la legalidad, eficacia y eficiencia, considerándose que existiría una mejora en la calidad democrática cuando existe una mejora en la confianza y aprendizajes mutuos entre instituciones y ciudadanos.⁴⁸⁸

Previamente, se ha señalado también que el acceso a la información pública podría ser una herramienta para contrarrestar las percepciones negativas de los ciudadanos respecto de las prácticas locales consideradas fuera de los marcos legales, clientelares o de corrupción que mejorarían un componente de los juicios de evaluación de la confianza institucional identificados como “capacidad y benevolencia”⁴⁸⁹, en que “capacidad” consiste en la percepción de los resultados del ejercicio institucional, que se relaciona o puede considerarse similar a la variable de capacidad de respuesta, en su aspecto de legitimidad por resultados o rendimiento y la “benevolencia” como la creencia por parte de la ciudadanía de que la institución actuará hacia su bienestar, por la manera en como ve la orientación de las metas institucionales, asimilándose al aspecto de la legitimidad de los procesos de la capacidad de respuesta como variable de evaluación. De acuerdo con este juicio de valor, se evaluaría a la transparencia en la medida que contribuya a la generación de flujos de información que permitan comprobar por parte de los usuarios, tal orientación.⁴⁹⁰

⁴⁸⁷ NAVARRETE YÁÑEZ, B., DEL CAMPO GARCÍA, E. y otros (2022): “La Confianza Institucional como un Determinante de la Evaluación Ciudadana del Acceso a la Información a Nivel Municipal en Chile” en Revista Iberoamericana de Estudios Municipales <https://revistas.uaautonoma.cl/index.php/riem/article/view/1855/1361> pp. 3.

⁴⁸⁸ NAVARRETE YÁÑEZ, B., DEL CAMPO GARCÍA, E. y otros (2022): “La Confianza Institucional como un Determinante de la Evaluación Ciudadana del Acceso a la Información a Nivel Municipal en Chile” en Revista Iberoamericana de Estudios Municipales <https://revistas.uaautonoma.cl/index.php/riem/article/view/1855/1361> pp. 2.

⁴⁸⁹ Ídem. pp. 4.

⁴⁹⁰ Ídem. pp. 4-5.

En un estudio efectuado en el año 2005, presentado en el año 2008 en un artículo denominado “Confianza en las instituciones políticas en Chile”⁴⁹¹, se muestra a los municipios como una de las instituciones públicas en que se presenta una alta correlación entre la confianza de los ciudadanos y la valoración de su eficacia y efectividad relacionada con su preparación y recursos. Sin embargo, en cuanto a la benevolencia, su correlación con la confianza de los ciudadanos, correpondía a una menor satisfacción de estos con la percepción de la priorización efectuada por los municipios hacia el bien común, situándose por debajo de instituciones como Carabineros, Presidente de la República, PDI, Gobierno, Fuerzas Armadas y Ministerio Público, sólo superando a los Tribunales de Justicia, partidos políticos y Congreso.

Por este motivo, el efecto de la Ley de Transparencia chilena es evaluable desde el grado en que podría satisfacer la variable democrática de capacidad de respuesta en cuanto a la efectiva promoción, protección y garantía del derecho de acceso a la información pública, que desde una mirada positiva debe reconocerse al menos en vías de satisfacción, si se tienen en cuenta los resultados efectuados principalmente sobre transparencia en las municipalidades, sin embargo respecto de la confianza en las municipalidades, evaluada desde la legitimidad que la transparencia pueda dar a la institución, se ha visto menos afianzada en la ciudadanía, respecto de las instituciones públicas chilenas en general, en que se percibe una falta de priorización en el bien común o la perspectiva de la “benevolencia”. Lo anterior puede verse relacionado con que los municipios muestran cumplimiento de las normativas, pero no más allá, dejando el contenido implicado en el requerimiento ciudadano de acceso a la información desatendido, pudiendo ser percibido por la ciudadanía como un desinterés por parte de la institución en un efectivo aporte o beneficio relacionado con los derechos ciudadanos.

5.2. Gobierno abierto y municipalidades. Parámetros de evaluación.

Como fue señalado en el Capítulo I de la presente investigación, el gobierno abierto ha sido más recientemente descrito como aquel en que actores externos (partes interesadas) al gobierno, pueden monitorear e influir en el proceso de toma de decisiones gubernamentales, a través del acceso tanto a información gubernamental, como a los ámbitos de toma de decisiones públicas.⁴⁹²

⁴⁹¹ SEGOVIA, Carolina HAYE, Andrés. y otros (2008): “Confianza en Instituciones Políticas en Chile: Un modelo de los componentes centrales de juicios de confianza” en Revista de Ciencia Política 2008, 28. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32414669002>.

⁴⁹² Ver Capítulo I, Título 3 numeral 3.5. “Gobierno abierto”.

De acuerdo con lo anterior, las miradas más actuales consideran tres variables que deben estar presentes a la hora de evaluar la apertura del gobierno, distinguiendo el acceso a la información pública (accesibilidad), de la transparencia de la información (publicidad de la información) y de la participación.⁴⁹³

Se señala que el análisis de la política pública relativa a la transparencia debe hacerse dentro de un contexto que comprenda lo institucional y lo político, condicionándose el análisis a la evolución y mutaciones de este contexto. Para un Estado neoliberal como el chileno, el análisis de la política de transparencia se interpreta desde la garantía del derecho de acceso a la información, que no da cuenta de las realidades de un nuevo Estado neo-público o abierto que amplió su interés hacia la participación y colaboración, dentro de un contexto de mejora de la calidad democrática que inspira la legislación actual en transparencia, como la ley N° 20.285.⁴⁹⁴

A partir de esa concepción de la gobernanza abierta, que se relaciona a un concepto también más abarcador de la transparencia, es posible efectuar una medición de apertura o transparencia del gobierno, atendiendo a la existencia de mecanismos y herramientas que por un lado generen un acercamiento informado desde la ciudadanía hacia los asuntos públicos y que por el otro la “capacidad ciudadana de expresar su voz, su interés sus problemas y puntos de vista, y que estos tengan alguna incidencia en el actuar gubernamental”.⁴⁹⁵

Similar a lo recién descrito, la literatura relacionada, ha detectado tres premisas para una gobernanza democrática⁴⁹⁶, que se tendrán como aspectos a evaluar o reflexionar sobre el impacto que ha tenido la ley N°20.285 sobre la apertura o la transparencia en el ámbito local, por parte de las municipalidades y el grado o estadios del efecto democrático que esto podría implicar para la población⁴⁹⁷:

⁴⁹³ FEENEY, Mary; GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan (2016): “Developing and Testing an Integrative Framework for Open Government Adoption in Local Governments” en Public Administration Review – November 2016 DOI:10.1111/puar.12689 disponible en file:///Users/doloresmariacatalina/Downloads/Developing_and_Testing_an_Integrative_Framework_fo.pdf. pp. 3-4.

⁴⁹⁴ NAVARRETE YÁÑEZ, B., DEL CAMPO GARCÍA, E. y otros (2022): “La Confianza Institucional como un Determinante de la Evaluación Ciudadana del Acceso a la Información a Nivel Municipal en Chile” en Revista Iberoamericana de Estudios Municipales <https://revistas.uaautonoma.cl/index.php/riem/article/view/1855/1361> pp. 2.

⁴⁹⁵ HERNÁNDEZ, José (2021): “Índice Institucional para el Gobierno Abierto Municipal. IIGAM CHILE 2020”. (Santiago: ICHM, Universidad Autónoma de Chile- RIL editores) en <https://repositorio.uaautonoma.cl/bitstream/handle/20.500.12728/9548/105-> pp. 9.

⁴⁹⁶ Ver Capítulo I, Título 3 Numeral 3.7. “La gobernanza democrática”.

⁴⁹⁷ HERNÁNDEZ, José (2018): “La Forma y la Esencia”: Efectos de las Leyes de Transparencia, Acceso a la Información y Participación Ciudadana en la Gobernanza Democrática Local en Chile” en Revista de Gestión Pública Volúmen VII, Número 2 Julio-diciembre 2018 pp. 146-148.

a) Gestión Transparente⁴⁹⁸

Implica la observación y reflexión acerca de como está siendo la entrega de la información requerida por la ciudadanía. Es decir, un acceso pleno, sin bloqueos dilatorios e innecesarios, idealmente dirigida a la consolidación de un/a ciudadano/a informado respecto a los asuntos públicos de su interés, que refuerce su capacidad para hacer un seguimiento de la acción estatal en general y exigir rendición de cuentas.

b) Implementación de gestión de proximidad⁴⁹⁹.

Se busca la evaluación de la implementación por parte de las municipalidades de mecanismos o instrumentos para recoger las demandas, intereses y necesidades de la comunidad en orden a priorizar las inquietudes de la ciudadanía y la construcción de acciones colaborativas para alcanzar la meta del beneficio común, obteniéndose una mayor representación de los intereses locales y una mejor asignación de recursos.

c) Gestión participativa

Se evaluará dentro de los límites de la presente investigación, buscando algún grado de logro en el ámbito municipal, de diálogos constantes y colaborativos entre la Administración y ciudadanos/as, relacionados con algunos aspectos prácticos que se pueden generar a partir de la implementación de Ley de Transparencia chilena.⁵⁰⁰

5.3. Insuficiencia del cumplimiento de la normativa contenida en la Ley sobre Acceso a la Información Pública.

a) Diferencias en los resultados y apreciación de los datos

La mayoría de estudios y fiscalizaciones efectuadas por los organismos internacionales, posteriormente a la implementación de la ley N° 20.285, concluyen que los municipios tienen un alto nivel de cumplimiento de los

⁴⁹⁸ HERNÁNDEZ, José (2018): "La Forma y la Esencia": Efectos de las Leyes de Transparencia, Acceso a la Información y Participación Ciudadana en la Gobernanza Democrática Local en Chile" en Revista de Gestión Pública Volúmen VII, Número 2 Julio-diciembre 2018 pp. 147.

⁴⁹⁹ HERNÁNDEZ, JOSÉ. La Forma y la Esencia: Efectos de las Leyes de Transparencia, Acceso a la Información y Participación Ciudadana en la Gobernanza Democrática Local en Chile. En Revista de Gestión Pública Volúmen VII, Número 2 Julio-diciembre 2018. pp. 147.

⁵⁰⁰ Ver Capítulo II Título 1 Numeral 1.1. "Funciones o beneficios de la transparencia en la Administración del Estado".

estándares requeridos por la normativa, especialmente en transparencia activa y en una menor medida respecto de las solicitudes de acceso a la información.

Como se mencionó precedentemente, a partir del Ranking Municipal de Transparencia Activa efectuado por el Consejo para la Transparencia, publicado en el año 2020 es posible observar una importante tendencia a un crecimiento de la curva de cumplimiento de los aspectos de Transparencia Activa y Solicitudes de Acceso a la Información, impuestos por la normativa, desde el inicio de la toma de mediciones en el año 2012, hasta el año 2016, fecha en la cual comienza a decaer y mantenerse la curva de cumplimiento. Se consideró hasta el año 2017. Existiría también un mayor grado de cumplimiento por parte de las municipalidades con mayores ingresos.⁵⁰¹

En un principio, antes efectuar la investigación propia sobre los datos obtenidos a partir de solicitudes de acceso a la información a 344 municipios, se partía desde el entendido de que a la fecha existiría un alto cumplimiento formal de la normativa de transparencia chilena, para abocarnos en reflexiones sobre los efectos de ese cumplimiento. Si bien la investigación personal no se abocó a analizar el cumplimiento de los municipios en el aspecto de transparencia activa, el bajo resultado alcanzado por los municipios en la base de cumplimiento formal de las Solicitud de Acceso a la Información (Un 54,06%), abre la puerta al cuestionamiento sobre la realidad y efectividad de los resultados obtenidos por el Consejo para la Transparencia., lo anterior sólo contempla la evaluación del aspecto formal del procedimiento de Solicitudes de Acceso a la Información, referido a plazos y entregas.

Ahora bien, respecto de la pequeña mención efectuada por el organismo encargado de la promoción, protección y garantía del derecho de acceso a la información, a un resultado menos favorable en cuanto a la calidad de las respuestas obtenidas, merece de una reflexión más profunda.

La evaluación del nivel de transparencia de las administraciones locales no puede basarse únicamente en el nivel de cumplimiento formal, porque el desarrollo de una cultura de la transparencia en la que pueda desenvolverse favorablemente del derecho a la información pública depende de mucho más que la implementación de normativa. Es más, la conformidad con la promulgación de leyes sobre transparencia puede tener un efecto perverso en cuanto a quedar en ese nivel, necesario pero básico y estancarnos a nivel país en el desarrollo de un gobierno abierto y del efecto democrático que nuestra legislación sobre transparencia debiera alcanzar. Mediciones y fiscalizaciones poco frecuentes y

⁵⁰¹ INSTITUTO CHILENO DE ESTUDIOS MUNICIPALES; Hernández, José (2018): "Transparencia en las Municipalidades. Una mirada a 10 años de la ley 20.285" (Santiago, Chile, ICHEM) en <https://repositorio.ua autonom a.cl/handle/20.500.12728/3195>. pp. 3.

una evaluación de los resultados a partir de los números podría generar una suerte de “relajo” en los gobiernos por el cumplimiento de metas numéricas y generar un efecto de estancamiento o retroceso en el ejercicio del derecho de acceso a la información.

La apreciación del grado de cumplimiento de la ley debe partir de estándares más altos, en cuanto que aún cuando todos los plazos fueran cumplidos y todos los municipios dieran respuesta a las solicitudes, aún así el nivel de apertura del organismo y de transparencia de la información quedan sin evaluación respecto del análisis del fondo de las respuestas proporcionadas, es decir, de la calidad de las respuestas, que si fuesen consideradas, vuelven la situación municipal aún más desalentadora.

b) Cumplimiento y su efecto democrático.

Un interesante estudio efectuado entre los años 2016 y 2017 por el autor José Hernández Bonivento, publicado en el año 2018, presenta un análisis cualitativo, con estudio de casos, que logra describir algunos riesgos de cómo se ha estado evaluando el impacto de la ley N° 20.285 y de la importancia de seguir cuestionándose acerca del verdadero efecto de la ley respecto del derecho de acceso a la información, atendida la diversidad geográfica, social y poblacional de las municipalidades chilenas, estableciendo como categoría de revisión las 23 ciudades intermedias de Chile, foco de desarrollo en intermediación entre las políticas nacionales y los territorios diversos.⁵⁰²

El Estudio considera municipalidades que han sido catalogadas como de alto cumplimiento en Transparencia Activa y Solicitudes de Acceso a la Información (Punta Arenas y Coyhaique) y de 0% cumplimiento (Puerto Montt) consideradas tipo 2 por la Subsecretaría de Desarrollo Regional:⁵⁰³

Respecto de la ciudad de Punta Arenas: Se presenta un alto cumplimiento en cuanto a leyes de transparencia y acceso a la información pública, sin embargo un bajo desarrollo de mecanismos institucionales de participación ciudadana. En este caso, el autor sugiere que el éxito en el cumplimiento de la ley N°20.285 se relacionaría con aspectos no contemplados por la legislación, ni replicados en los municipios, como el de las características de la encargada de transparencia activa, que contaba con 30 años de experiencia municipal, quien “[...] conocía al detalle a los funcionarios y el funcionamiento de la administración local, lo cual,

⁵⁰² HERNÁNDEZ, José (2018): “La Forma y la Esencia”: Efectos de las Leyes de Transparencia, Acceso a la Información y Participación Ciudadana en la Gobernanza Democrática Local en Chile” en Revista de Gestión Pública Volúmen VII, Número 2 Julio-diciembre 2018 pp. 150-152.

⁵⁰³ Ver Capítulo IV Título 3.

sumado al reconocimiento entre sus pares, le permitía gestionar las respuestas de manera rápida y oportuna”⁵⁰⁴. Ahora bien, un hallazgo interesante que relata el autor, para efectos de esta investigación, es que a pesar del cumplimiento formal, se presenta igualmente un alto nivel de desconfianza con los datos de transparencia, de acuerdo a la visión negativa que manifestaron varios miembros de la sociedad civil, con motivo de entrega de datos insuficientes, trámites lentos y engorrosos o porque se espera un nivel de información más minucioso respecto de proyectos específicos.⁵⁰⁵

La municipalidad de Punta Arenas, al año 2024 en el estudio efectuado por esta investigadora, presenta una respuesta de Solicitud de Acceso a la Información dentro de los 20 días hábiles de plazo legal, refiriéndose al total de las preguntas efectuadas.

Cuenta con un Consejo Comunal de las Organizaciones de la Sociedad Civil vigente, habiéndose efectuado capacitaciones a la comunidad respecto de este organismo y recogiendo sus inquietudes. Cuenta con una unidad exclusiva de transparencia municipal, con un encargado de calidad directiva o con más de años de ejercicio en el municipio.

Por otro lado, en el estudio efectuado por José Hernández, la municipalidad de Puerto Montt presenta un 0% de cumplimiento de las normas de transparencia activa, sin embargo informa de 19 mecanismos de participación ciudadana. A pesar de esto, a la fecha de la investigación en terreno del año 2016, no contaba con Consejo Comunal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, señalándose en la publicación que se evidenciaba desinterés manifiesto, por considerárselo burocrático, engoroso y sin mayores beneficios para las partes, generándose internamente otros niveles de gestión participativa. Lo que al quedar fuera del imperio legal, podría dejar la puerta abierta para el uso político y clientelismo, por el alto nivel de discrecionalidad en las autoridades que designan apoyos a las organizaciones sociales⁵⁰⁶.

La municipalidad de Puerto Montt, al año 2024 en el estudio efectuado por esta investigadora, presenta una respuesta de Solicitud de Acceso a la Información dentro de los 20 días hábiles de plazo legal, refiriéndose al total de las preguntas efectuadas.

⁵⁰⁴ HERNÁNDEZ, José (2018): “La Forma y la Esencia”: Efectos de las Leyes de Transparencia, Acceso a la Información y Participación Ciudadana en la Gobernanza Democrática Local en Chile” en Revista de Gestión Pública Volúmen VII, Número 2 Julio-diciembre 2018 pp. 153-154.

⁵⁰⁵ HERNÁNDEZ, José (2018): “La Forma y la Esencia”: Efectos de las Leyes de Transparencia, Acceso a la Información y Participación Ciudadana en la Gobernanza Democrática Local en Chile” en Revista de Gestión Pública Volúmen VII, Número 2 Julio-diciembre 2018 pp. 154.

⁵⁰⁶ HERNÁNDEZ, José (2018): “La Forma y la Esencia”: Efectos de las Leyes de Transparencia, Acceso a la Información y Participación Ciudadana en la Gobernanza Democrática Local en Chile” en Revista de Gestión Pública Volúmen VII, Número 2 Julio-diciembre 2018 pp. 156.

Cuenta con un Consejo Comunal de las Organizaciones de la Sociedad Civil vigente, habiéndose efectuado capacitaciones a la comunidad respecto de este organismo y recogiendo sus inquietudes. Cuenta con una unidad exclusiva de transparencia municipal, con más de 3 funcionarios de dedicación exclusiva y con un encargado de calidad directiva o con más de años de ejercicio en el municipio.

En el estudio efectuado por el autor José Hernández Bonivento, publicado en el año 2018, En el caso de Coyhaique, destaca un alto nivel de implementación de la Ley de Transparencia y formalización de diversos mecanismos participativos tanto de información como de consulta e involucramiento, para lo cual se incluye como caso de control. Se muestra una percepción de avance en interacción con la municipalidad a través del mecanismo Consejo Comunal de las Organizaciones de la Sociedad Civil pero se evidencia un desgaste y desencanto por parte de los consejeros más antiguos dadas las altas expectativas creadas, para encontrarse con mecanismos consultivos e instrumentalizados.

La municipalidad de Coyhaique, al año 2024 en el estudio efectuado por esta investigadora, no presenta cumplimiento en la Solicitud de Acceso a la Información, ni hace entrega alguna de respuesta, aunque sea fuera de plazo.

5.4. Organización interna municipal y efectos en su interacción con la ciudadanía

Relacionando los resultados presentados por el estudio del autor José Hernández Bonivento, publicado en el año 2018 y los obtenidos en el análisis del cumplimiento formal y de fondo de Solicitudes de Acceso a la Información efectuado a 344 municipios en el presente año, pueden presentarse los siguientes efectos en cuanto a la forma en que las municipalidades se organizan internamente para la interacción con la ciudadanía⁵⁰⁷:

a) Transparencia y proximidad:

1. Los resultados obtenidos a nivel de transparencia activa y pasiva en las municipalidades no evidencian una relación con los niveles de desarrollo institucional de los mecanismos de participación y transparencia. Es decir, de acuerdo con las respuestas proporcionadas por el universo de municipios que dieron respuesta a las solicitudes de información, tanto dentro como fuera de plazo (en cumplimiento e incumplimiento de la

⁵⁰⁷ HERNÁNDEZ, José (2018): "La Forma y la Esencia": Efectos de las Leyes de Transparencia, Acceso a la Información y Participación Ciudadana en la Gobernanza Democrática Local en Chile" en Revista de Gestión Pública Volúmen VII, Número 2 Julio-diciembre 2018 pp. 152-158.

normativa), muestran que no existe una percepción o adopción por parte de los municipios, del vínculo e importancia que pueda tener la transparencia con la participación ciudadana o que las gestiones en transparencia puedan cumplir alguna función institucional propia de internalización de los datos generados a través del ejercicio de las funciones de la ley de transparencia, como necesidades ciudadanas recurrentes, o prioridades en las consultas, mencionándose únicamente las funciones que relacionan a las unidades de transparencia con las de participación ciudadana por disposición de la ley N° 20.285, es decir, para solicitar información en cumplimiento de la transparencia activa o dar respuesta a solicitudes de información.

De las 205 municipalidades que entregaron una respuesta (186 en cumplimiento y 19 fuera de plazo), sólo 19, es decir un 9,26% de estas, manifestaron dar un tratamiento a los datos obtenidos en transparencia a parte de los requeridos por la ley, señalando hacer estadísticas o integrarlos a la información municipal en relación con las direcciones de desarrollo comunitario o unidades de participación ciudadana.

Esto refleja lo siguiente, en armonía con lo sugerido por el autor José Hernández Bonivento:

2. Desarticulación entre las leyes de transparencia y participación ciudadana, señalándose dentro del estudio de 2018 que “[...] no se evidencia, entonces, un esfuerzo sistemático por mantener un flujo constante de información entre la municipalidad y la ciudadanía a través de los mecanismos formales de transparencia ni de participación ciudadana [...]”⁵⁰⁸.
3. Desaprovechamiento de un eventual papel articulador que podrían tener las unidades de transparencia, atendido que, de acuerdo a sus funciones, deben estar en coordinación con diferentes unidades, para la obtención de la información requerida legalmente y solicitada por los ciudadanos.
4. Baja coordinación entre las diversas unidades municipales

Además, se señala en el estudio efectuado en el año 2016, que se evidenció que la motivación e iniciativa de los funcionarios es fundamental para la gestión interna y externa de la municipalidad. En el caso de la transparencia “[...] el buen funcionamiento de dichas unidades (que en todos los casos contaban con menos

⁵⁰⁸ HERNÁNDEZ, José (2018): “La Forma y la Esencia”: Efectos de las Leyes de Transparencia, Acceso a la Información y Participación Ciudadana en la Gobernanza Democrática Local en Chile” en Revista de Gestión Pública Volúmen VII, Número 2 Julio-diciembre 2018 pp. 153.

de tres funcionarios) depende de la relación que tenga el funcionario con las jefaturas de las distintas unidades municipales”⁵⁰⁹.

b) Gestión transparente:

Al igual que los estudios presentados con anterioridad, como aspecto positivo, puede encontrarse una percepción positiva por parte de la ciudadanía (incluido los funcionarios) de ciertos aspectos de la Ley de Acceso a la Información Pública, como lo son la creación de páginas web con información pública, detallados como herramientas para acercar a los ciudadanos a su administración local.⁵¹⁰

Por otro lado, en un estudio realizado por el Centro de Políticas Públicas efectuado en cuatro comunas de la Región Metropolitana, publicado en el año 2016⁵¹¹, se señala que la ciudadanía considera que no cuenta con información relevante para fiscalizar la gestión municipal ni para solicitar beneficios municipales, señalándose como factor de la inhibición del acercamiento a los municipios la falta de organización de las personas y del conocimiento insuficiente del funcionamiento de la administración municipal⁵¹².

A partir del estudio efectuado por esta investigadora, se reafirma la crítica a la calidad y profundidad de la información proporcionada, en cuanto a pesar de que las municipalidades dan respuesta, estas no se refieren a toda la información solicitada, respondiéndose en algunos casos a sólo dos o un tercio de la información requerida. De 205 respuestas obtenidas (dentro y fuera de plazo legal), 18 se refirieron a sólo dos tercios de las preguntas efectuadas (Alhué, El Tabo, Estación Central, Futrono, Cochrane, Curaco de Vélez, Juan Fernández, La Granja, Lampa, María Elena, Maule, Nueva Imperial, Quemchi, San Fabián, San Fernando, San Pedro, Santa Cruz, Vicuña) equivalente a un 8,78% y 10 municipalidades se refirieron sólo a un tercio de lo consultado (Alto Bío Bío, Colbún, Curarrehue, Independencia, Licantén, Los Andes, Pedro Aguirre Cerda, Quinchao, San Carlos, Yerbos Buenas) equivalente a un 4,87%.

Es decir, un 13,65% de las respuestas dadas por los municipios fueron incompletas.

Se advierte en el proceso de la investigación de fuente directa, que el formato de la entrega de la información solicitada, a pesar de hacerse mediante un correo

⁵⁰⁹ HERNÁNDEZ, José (2018): “La Forma y la Esencia”: Efectos de las Leyes de Transparencia, Acceso a la Información y Participación Ciudadana en la Gobernanza Democrática Local en Chile” en Revista de Gestión Pública Volúmen VII, Número 2 Julio-diciembre 2018 pp. 153.

⁵¹⁰ HERNÁNDEZ, José (2018): “La Forma y la Esencia”: Efectos de las Leyes de Transparencia, Acceso a la Información y Participación Ciudadana en la Gobernanza Democrática Local en Chile” en Revista de Gestión Pública Volúmen VII, Número 2 Julio-diciembre 2018 pp. 153.

⁵¹¹ Centro de Políticas Públicas UC (2016): “Confianza Municipal. Percepciones desde la escala local” en file:///Users/doloresmariacatalina/Downloads/Informe-Confianza-municipal-20_04.pdf.

⁵¹² Centro de Políticas Públicas UC (2016): “Confianza Municipal. Percepciones desde la escala local” en file:///Users/doloresmariacatalina/Downloads/Informe-Confianza-municipal-20_04.pdf. pp. 18.

electrónico creado especialmente al efecto (tesis.gobernanza.abierta@gmail.com) fue diversa y desordenada y de difícil acceso, ya que pocas municipalidades reunían la información en un solo documento, entregándose generalmente mediante oficios institucionales de diversas unidades y con diversos formatos, haciendo muy difícil su comprensión. Lo anterior, puede relacionarse con la inexistencia de una institucionalización o regulación formal de las unidades de transparencia que se dediquen exclusivamente a estas gestiones, y de la prioridad que le den los municipios a el orden de los archivos y la recopilación de la información, habiéndose señalado previamente la importancia de la calidad y antigüedad de los encargados de transparencia, de afectan profundamente la entrega y la calidad de la información.

Para el éxito de la transparencia, deben ser mejorados los sistemas de archivo y gestión documental, de manera que se pueda mejorar la gestión interna de información, además de establecerse la exclusividad de las funciones de aquellos funcionarios designados como encargados del cumplimiento de la normativa.

c) Confianza ciudadana en las administraciones locales

Se ha señalado que para que la transparencia tenga un impacto virtuoso entre la ciudadanía y las autoridades, cumplidos los parámetros anteriores, requiere también de que la información provista por el órgano sea valorada positivamente por aquella, y potenciar los beneficios de un gobierno abierto.⁵¹³

Existen dos ámbitos de evaluación del impacto de la transparencia pública, la integridad y la apertura e inclusión, mencionados precedentemente como factores que influyen en la confianza de la ciudadanía en lo público⁵¹⁴. La apertura e inclusión, que se vincula al proceso de comunicación entre los gobiernos y las partes interesadas en información relevante y útil; y la integridad, vinculada al escrutinio público de la gestión, el control de la discrecionalidad, la legalidad, eficacia y eficiencia, considerado el factor más relevante para la confianza.

A partir del un estudio del Centro de Políticas Públicas del año 2016, se presenta una disminución en la variable de confianza de la ciudadanía, por la evaluación negativa en cuanto a la legitimidad de los procesos, considerándose una gestión

⁵¹³ NAVARRETE YÁÑEZ, B., DEL CAMPO GARCÍA, E. y otros (2022): "La Confianza Institucional como un Determinante de la Evaluación Ciudadana del Acceso a la Información a Nivel Municipal en Chile" en Revista Iberoamericana de Estudios Municipales 1-26. <https://revistas.uaautonoma.cl/index.php/riem/article/view/1855/1361>. pp. 21.

⁵¹⁴ Capítulo II, Título 1. Subtítulo 1.2. v) Confianza en el sector público.

municipal deficiente por la existencia de conflictos de interés, que no busca el bienestar comun o por estar muy alejada a la realidad de los vecinos.⁵¹⁵.

En el referido estudio fue posible identificar un clima generalizado de desconfianza en las instituciones públicas en general, señalándose que “[...] a pesar de no presentarse como una amenaza exclusiva para los gobiernos locales, sí habla de un malestar y apatía que debe ser escuchado y considerado por los tomadores de decisión⁵¹⁶”. Esto ha sido en general por la percepción por parte de la ciudadanía, de un escenario social de baja cooperación, individualismo y oportunismo, problematizado por los recientes hechos de corrupción.⁵¹⁷

A pesar de lo anterior, en el caso municipal se ve que las personas valoran la institución por su cercanía y de la cual tienen altas expectativas, lo que genera un desajuste con lo que lo que municipios son capaces de satisfacer, a veces por requerimientos que superan a sus facultades legales, y ese desajuste se traduciría en desconfianza, señalándose que las personas atribuirían más a malas intenciones que a la falta de capacidad institucional.⁵¹⁸

Para el Consejo de la Transparencia, si bien ha existido una mejora sustancial en la evaluación de la gestión de rendimiento institucional, en cuanto a la consideración de que la transparencia es necesaria y que esta ha contribuido a mejorar la gestión pública y prevenir la corrupción, que ha crecido en más de un 20% desde el 2016 al 2020 y respecto de la evaluación de los procesos, en cuanto apertura e inclusión, que la percepción de que la transparencia ha fomentado la participación ha variado también en un 20%. Se advierte sin embargo, que la percepción de que el acceso a la información pública afecte en la capacidad de control de las acciones de los funcionarios públicos y de la autoridad no ha presentado mejora significativa⁵¹⁹.

Se ha observado que los ciudadanos que se encuentran satisfechos con la información recibida, poseen una mayor confianza en el sector público:⁵²⁰. Si

⁵¹⁵ NAVARRETE YÁÑEZ, B., DEL CAMPO GARCÍA, E. y otros (2022): “La Confianza Institucional como un Determinante de la Evaluación Ciudadana del Acceso a la Información a Nivel Municipal en Chile” en Revista Iberoamericana de Estudios Municipales 1-26. <https://revistas.ua autonom a.cl/index.php/riem/article/view/1855/1361>, pp. 6

⁵¹⁶ Centro de Políticas Públicas UC (2016): “Confianza Municipal. Percepciones desde la escala local” en file:///Users/doloresmariacatalina/Downloads/Informe-Confianza-municipal-20_04.pdf, pp. 18.

⁵¹⁷ Centro de Políticas Públicas UC (2016): “Confianza Municipal. Percepciones desde la escala local” en file:///Users/doloresmariacatalina/Downloads/Informe-Confianza-municipal-20_04.pdf, pp. 18.

⁵¹⁸ Centro de Políticas Públicas UC (2016): “Confianza Municipal. Percepciones desde la escala local” en file:///Users/doloresmariacatalina/Downloads/Informe-Confianza-municipal-20_04.pdf, pp. 18.

⁵¹⁹. NAVARRETE YÁÑEZ, B., DEL CAMPO GARCÍA, E. y otros (2022): “La Confianza Institucional como un Determinante de la Evaluación Ciudadana del Acceso a la Información a Nivel Municipal en Chile” en Revista Iberoamericana de Estudios Municipales 1-26. <https://revistas.ua autonom a.cl/index.php/riem/article/view/1855/1361>, pp. 13.

⁵²⁰ NAVARRETE YÁÑEZ, B., DEL CAMPO GARCÍA, E. y otros (2022): “La Confianza Institucional como un Determinante de la Evaluación Ciudadana del Acceso a la Información a Nivel Municipal en Chile” en Revista Iberoamericana de Estudios Municipales 1-26. <https://revistas.ua autonom a.cl/index.php/riem/article/view/1855/1361>, pp. 7 y 22.

bien se ha encontrado una relación entre las experiencias previas de los ciudadanos y la confianza actual con el organismo, no existiría una relación entre la ideología manifestada con la evaluación ciudadana de la transparencia municipal.

En cuanto al aspecto de apertura e inclusión, también abordado por el estudio efectuado por el Centro de Políticas Públicas, se señala que siendo la participación informativa el nivel de incidencia más básico de la ciudadanía para la toma de decisiones, la información es un elemento clave para la confianza institucional, que indica apertura y disminuye los márgenes de incertidumbre.

Sin embargo, a nivel municipal, los vecinos no consideran que la información a la que pueden acceder sea relevante, apelando al poder de fiscalización de la gestión y para acceder a beneficios sociales municipales.⁵²¹

En cuanto al aspecto integridad o benevolencia, como se dijo precedentemente, el acceso a la información pública podría ser una herramienta para contrarrestar las percepciones negativas de los ciudadanos respecto de las prácticas locales consideradas fuera de los marcos legales, clientelares o de corrupción que mejorarían un componente de los juicios de evaluación de la confianza institucional al que se le ha denominado “benevolencia”⁵²², que consiste en la creencia por parte de la ciudadanía de que la institución actuará hacia su bienestar, por la manera en como ve la orientación de las metas institucionales, considerándose que la transparencia contribuye a la generación de flujos de información que permitan comprobar por parte de los usuarios, tal orientación.

⁵²¹ Centro de Políticas Públicas UC (2016): “Confianza Municipal. Percepciones desde la escala local” en file:///Users/doloresmariaatalina/Downloads/Informe-Confianza-municipal-20_04.pdf. pp. 24.

⁵²² NAVARRETE YÁÑEZ, B., DEL CAMPO GARCÍA, E. y otros (2022): “La Confianza Institucional como un Determinante de la Evaluación Ciudadana del Acceso a la Información a Nivel Municipal en Chile” en Revista Iberoamericana de Estudios Municipales 1-26. <https://revistas.uautonoma.cl/index.php/riem/article/view/1855/1361>. pp. 4.

CONCLUSIONES

Uno de los efectos democráticos del ejercicio de la función municipal en cuanto a gestión y servicios básicos en general, se relaciona con la percepción de la población acerca de la calidad de su capacidad de respuesta y gestión, y de su alineamiento con el bien común, lo que contribuye a mejorar el nivel de confianza en las instituciones en general. Pero también se relaciona con el efectivo ejercicio de los derechos de las personas, considerándose al derecho de acceso a la información pública, un derecho llave para los demás derechos, en cuanto la información le otorga un mayor grado de poder para la exigibilidad del resto de sus derechos y la rendición de cuentas por parte de la Administración, elementos actualmente considerados como parte esencial de un gobierno transparente, que a la vez se configura como uno de los pilares de la democracia.

Lo anterior cobra relevancia en las municipalidades, atendida su cercanía con el ciudadano, ya que el municipio es la institución a la que acude prioritariamente para la atención de sus requerimientos, constituyendo el 50% de los organismos públicos chilenos obligados a la normativa en transparencia y la entrega de información.

Dentro de la presente investigación pudo demostrarse, a través de los datos generados desde antes de la implementación de la ley N° 20.285 a la fecha, incluida la investigación de fuente propia, que esta ha tenido un innegable efecto sobre la transparencia de la función pública. Es decir, la regulación del derecho de acceso a la información por parte de Chile, ha aumentado la transparencia, como práctica política estatal. Este efecto democrático, sin embargo, puede ser evaluado desde diferentes aspectos de sus variables, tanto en la teoría como en la práctica.

De acuerdo con la investigación realizada, sobre el impacto de la normativa contenida en la ley N° 20.285 en el ejercicio institucional municipal, concluyo lo siguiente:

1. Respecto del cumplimiento de la normativa

- 1.1. Las municipalidades presentan diversas complejidades que generaron una brecha en el cumplimiento de la normativa respecto del resto de los organismos públicos, que contando con autonomía en cuanto a sus propias decisiones dentro del contexto de sus atribuciones y funciones legales, trajo como consecuencia un tratamiento e impacto diverso de la Ley de Transparencia en estas corporaciones, especialmente en

cuanto las capacidades y atribuciones con que contaban y cuentan los(a)s funcionarios(as) encargados/as de la transparencia municipal, para dar respuesta a las exigencias legales, tanto de Transparencia Activa y como a solicitudes de acceso a la información, no contando con un apoyo sistemático de implementación de la normativa, lo que los obligó a enfrentar las nuevas obligaciones de acuerdo a su propia comprensión y capacidades.

- 1.2. Las realidades en cuanto a tamaño, recursos y cantidad de población influyen considerablemente en el cumplimiento de la normativa, evidenciándose problemáticas presentadas principalmente en comunas rurales y más aisladas. El mandato constitucional de las municipalidades, respecto de la satisfacción de las necesidades de la comunidad local, obliga a la priorización de las acciones y recursos de los municipios a otras necesidades, existiendo aun a la fecha unidades que no cuentan con dedicación exclusiva a las obligaciones en transparencia, con encargados sin la experiencia laboral ni el grado jerárquico apropiado para una adecuada coordinación de la gestión de las obligaciones tanto en transparencia activa como transparencia pasiva; falta de personal suficiente o con dedicación exclusiva a la función. Lo anterior se ve reflejado en la inexistencia de respuestas o mala calidad de éstas, presentándose muchas incompletas y en formatos complejos o dispersos. Esto tiene relación con una falta de coordinación entre las unidades obligadas a entregar la información para cumplir con los requerimientos normativos.
- 1.3. El cumplimiento o la mejora en el cumplimiento de la normativa por parte de los municipios no se vincula directamente a la aprobación de la ley N° 20.285. Han debido adoptarse políticas especialmente dirigidas a los municipios para la mejora de sus capacidades para enfrentar las nuevas exigencias legales, que requirieron ser dotados de herramientas tecnológicas, administrativas y de gestión desde un enfoque flexible, que la ley no tuvo en consideración.
- 1.4. El desempeño de los municipios respecto a una gestión más transparente, si bien tuvo un primer impulso en las obligaciones impuestas por la normativa, no tuvo su desarrollo a partir de su dictación, sino más bien a partir de las herramientas proporcionadas por el Modelo de Gestión en Transparencia Municipal, desarrollado por el Consejo para la Transparencia y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, con fondos aportados por el Banco Mundial.

El acompañamiento y las buenas prácticas aplicadas de modelos de países más desarrollados en el ámbito de la transparencia pública han tenido un significativo mayor impacto, lo que permitió un mejor control y trazabilidad de las solicitudes de acceso a la información pública y una homogenización de la implementación de la ley en el país. El portal de transparencia hizo más sencillo el proceso de ingreso, seguimiento, gestión, respuesta y registro de solicitudes de acceso a la información, facilitando la derivación de las solicitudes a otras instituciones cuando corresponda. Además, se consiguió un mayor compromiso de los municipios al suscribirse a convenios de desempeño que les proporcionaron herramientas y flexibilidad en el desarrollo de los objetivos. De acuerdo con los datos observados respecto del cumplimiento de la normativa, desde un 30,2% de cumplimiento (al año 2012, previo a las fiscalizaciones) se pasó a un 47,7% al aplicarse el Modelo de Gestión en Transparencia Municipal. La segunda fiscalización del año 2013 mostró un 68% de cumplimiento en los 36 municipios adheridos al Modelo de Gestión en Transparencia Municipal. Con la incorporación de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, y la suscripción masiva de convenios, al año 2021 se informa un promedio de cumplimiento de Transparencia Activa ascendente al 71,93% de los municipios y un promedio de 82,17% respecto de las Solicitudes de Acceso a la Información.

- 1.5. Las herramientas técnicas que pueden ser utilizadas para la mejora constante de la gestión en transparencia municipal, aunque pudieran parecer detalles que la normativa ni siquiera menciona, han sido el motor del avance de la gestión, principalmente por el impacto que pueden tener respecto del derecho de acceso a la información pública. Especialmente vinculado a las solicitudes de acceso a la información, uno de los mayores logros en cuanto a cumplimiento ha sido la adopción por parte de los municipios, del Portal de Transparencia, portal institucional desarrollado por el Consejo para la Transparencia, que ha logrado eliminar las barreras de acceso, como lo son la falta de trazabilidad y seguimiento, los vínculos rotos, caídas de páginas y otros, que pueden determinar totalmente si el municipio cumple o no.
- 1.6. Los informes oficiales efectuados por el Consejo para la Transparencia se diferencian respecto a los datos obtenidos por el Índice Institucional del Gobierno Abierto Municipal, efectuado por el Instituto Chileno de Estudios Municipales y la Universidad Autónoma de Chile el cual informa que al año 2020, pocas son las municipalidades con un alto

cumplimiento, verificándose que la mayoría se encuentra en un nivel medio-alto respecto de la oferta institucional para gobierno abierto, con un 60% de las municipalidades en cumplimiento de 50% a 75% (202 municipalidades). Menos favorables son los resultados obtenidos en la investigación de elaboración propia, que revela un cumplimiento promedio en Solicitudes de Acceso a la Información ascendente al 54,06% , con la flexibilidad evaluativa descrita en las aclaraciones previas a la evaluación, en comparación al promedio de cumplimiento de 82,17% encontrado por el Consejo para la Transparencia respecto del Derecho de Acceso a la Información, mediante la modalidad de Usuario Simulado.

2. Respeto del Derecho de Acceso a la Información Pública

2.1. El cumplimiento de la normativa no significa ni asegura un efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información desde la variable de calidad de respuesta y desde la percepción ciudadana del aspecto de benevolencia municipal, del cual depende la confianza ciudadana institucional, en términos generales, con relación a estos dos aspectos destaca lo siguiente:

a) La entrega de la información se considera como un parámetro de cumplimiento en las fiscalizaciones efectuadas por los organismos encomendados como también en la investigación de fuente propia, sin embargo, esto no tiene ninguna relación con la calidad de la respuesta entregada. Esto significa que existen respuestas insuficientes, no relacionadas con la solicitud, ilegibles, confusas, que no satisfacen el requerimiento de información del ciudadano.

b) El derecho de acceso a la información además depende del conocimiento, tanto por parte de la ciudadanía como de los funcionarios, de la existencia de mecanismos dispuestos legalmente para su garantía, exigibilidad, ejercicio y protección. Si la ciudadanía no está informada acerca de estas herramientas, no puede ejercer su derecho. El Consejo para la Transparencia ha reconocido que no ha habido impacto medible en el conocimiento de los estándares generales y específicos de la ley. Esto impacta en la valoración de la transparencia como derecho ciudadano

2.2. El cumplimiento de la normativa sobre transparencia, regulada en la ley N° 20.285 no equivale a la protección, ejercicio o garantía del derecho de acceso a la información. Si bien los estudios muestran un alto

cumplimiento de la normativa, estos no consideran la relevancia de la calidad de las respuestas obtenidas, o los vínculos que podría tener la transparencia con la participación ciudadana.

- 2.3. A partir de los resultados obtenidos en la investigación de fuente propia, del presente año, no sólo se halla un bajo cumplimiento de la normativa, sino que además se detecta que este cumplimiento no tiene relación con la calidad de las respuestas obtenidas, que conforma la esencia de la información requerida por el ciudadano. Se reconoce por parte del Consejo para la Transparencia, que pese a los buenos resultados en cuanto entrega de respuesta, a nivel del contenido y completitud de la respuesta, al año 2021, existiría un 73,33% de incumplimiento en la etapa terminal del procedimiento, en que los organismos no se pronunciaron respecto de todo el contenido de lo solicitado. “Se visualiza un derecho de acceso a la información con alto apego a la formalidad y cumplimiento de los plazos, pero con una profunda carencia a nivel del contenido de la información entregada o acceso efectivo, lo que ha venido siendo un escenario recurrente no sólo a nivel municipal, sino que también es posible advertirlo en procesos de fiscalización de organismos del nivel central”⁵²³.
- 2.4. Los términos legales sobre los procedimientos dejan abiertos espacios a demasiada interpretación, generándose, a modo de ejemplo, diferencias graves en cuanto a los tiempos de respuesta con que cuentan los municipios. La ley N° 20.285 establece que los plazos para la entrega de respuestas en las Solicitudes de Acceso a la Información se cuentan desde la recepción de la solicitud por parte del órgano. Sin embargo, este dato queda a arbitrio del municipio en cuestión, cuando la fecha es calculada por el sistema del Portal de la Transparencia de acuerdo al día en que los encargados de transparencia suben los datos al portal, lo que genera diversos plazos de respuesta. En la investigación que efectué, hubo municipios que subieron la información casi 30 días después de la fecha en que el Consejo para la Transparencia enviara el oficio, vía electrónica. Esto vuelve los plazos legales contra el solicitante, que no tiene control sobre el manejo interno de la solicitud. Lo anterior, aunque pareciera un detalle, nuevamente ataca la esencia de la información en cuanto a su oportunidad, por lo cual se abre espacio a la afectación del derecho de acceso a la información.
- 2.5. El efecto democrático que pueda tener la transparencia municipal, regulada por la ley N° 20.285, es innegable en cuanto a los avances en

⁵²³ CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA, Unidad de Fiscalización (2021): “Informe de Fiscalización Proceso Municipal 2021” (Santiago, Chile; Consejo para la Transparencia, en https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/fiscalizacion_ta_dai/2022/06/Informe-FC-Municipal-2021_web.pdf. pp.2

derecho al acceso información desde su implementación, en comparación a la situación anterior a su entrada en vigencia. La regulación de los mecanismos de acceso a la información y la creación de un órgano independiente para recurrir frente eventuales infracciones a la ley afecciones al derecho de acceso a la información por denegaciones a la entrega de respuestas, se ha traducido en un aumento progresivo en la cantidad y calidad de respuesta a las solicitudes de información pública efectuadas por parte de los ciudadanos a los órganos de la Administración del Estado. Incidiendo en un aumento de confianza en la institución, a partir de la posibilidad de corroboración y control ciudadano de la gestión pública.

- 2.6. El efecto democrático de la Ley de Transparencia no es un efecto elevado, por no existir un acceso efectivo a la información en todas las áreas y espacios municipales, especialmente en lo que es requerido por la ciudadanía. Se observa un elevado grado de disponibilidad de la información en el área de transparencia activa, en las materias priorizadas por en informe de fiscalización, detectándose sin embargo brechas a nivel de actualización de la información en ciertas áreas y completitud de la información; presentándose como posibles causas los inconvenientes técnicos, burocráticos, de recursos humanos, de archivo y gestión documental.

a. Deficiencias y aspectos débiles de la normativa respecto del derecho de acceso a la información:

- i. No existe un grado de conocimiento de la normativa (a nivel de los funcionarios/as y la ciudadanía) que permita generar un contrapeso de exigibilidad en la calidad de la información que puede ser proporcionada a la ciudadanía.
- ii. No se incorpora la visión ciudadana en la gestión de transparencia ni la percepción de que la retroalimentación que pueda obtenerse a través del ejercicio de la transparencia municipal pueda ser de utilidad. En la investigación de fuente propia se pudo constatar, desde el universo de municipios que dieron respuesta a la Solicitud de Información, ya sea dentro o fuera de plazo, que un 9,85% da algún tipo de tratamiento fuera de la exigencia normativa, a la información aportada en el ejercicio de la tramitación de las Solicitudes de Acceso a la Información, ya sea estadísticas o internalización de prioridades o requerimientos ciudadanos. Un 8% cuenta con un acceso para responder a una encuesta de satisfacción.

- iii. La mejora de la gestión documental es esencial para un manejo rápido, oportuno y eficaz de la información que obra en poder de los municipios. Los municipios tienen conflictos de producción y manejo de la información que esta en su poder, principalmente atendido a que sus funciones son extremadamente diversas y son delegadas a unidades que muchas veces no tienen contacto entre sí, por lo que existen trabas a la recopilación de las informaciones solicitadas, incluidas las obligaciones de transparencia activa, que también requieren del aporte de todas las áreas municipales, a pesar de consistir en un procedimiento mucho más uniforme, constante y repetitivo de actualización. Los municipios no cuentan con un ordenamiento o inventario de archivos y la información más antigua se encuentra en bodegas, sin orden ni condiciones ambientales apropiadas.

3. Respecto a la confianza institucional

Los gatillantes o hechos que le dieron impulso al desarrollo de una cultura transparente y un gobierno abierto, han sido muy diversos y principalmente de características prácticas y políticas, más que ideológicas.

Dentro del contexto de los casos de corrupción develados en las dos últimas décadas, la implementación de la normativa relativa a la transparencia, ha sido recibida con reparos y desconfianza por parte de funcionarios y de la ciudadanía, sumado al desconocimiento de los mecanismos creados para el cumplimiento de los objetivos de la ley N° 20.285.

Una implementación adecuada de la normativa junto a políticas públicas dirigidas a la especial realidad municipal, que permitan abrir el paso a la información en poder de la Administración, son elementos que podrían utilizarse como herramientas para el involucramiento y la confianza ciudadana, de acuerdo a la idea de que una ciudadanía con mayor información implicaría una mayor capacidad en esta, de involucrarse en la agenda pública, con la creación de nuevos elementos de confianza en las instituciones, reduciendo la percepción negativa sobre el secretismo y actos de discrecionalidad que ha caracterizado a las instituciones públicas, durante muchos años.

Afianzar una cultura de transparencia no es ni fácil ni dependiente de pocos factores. Sin embargo, debe darsele importancia a cada uno de esos factores, especialmente a aspectos prácticos relacionados con la facilitación del flujo de la información. Para que la transparencia tenga un impacto virtuoso entre la ciudadanía y las autoridades, fortalecido los aspectos de cumplimiento de la normativa, promoción, garantía y protección del derecho de acceso a la información, es necesario también que la información provista por el órgano sea

valorada positivamente por la ciudadanía y así potenciar los beneficios de un gobierno abierto.

Existen dos ámbitos de evaluación del impacto de la transparencia pública, la integridad y la apertura e inclusión, mencionados precedentemente como factores que influyen en la confianza de la ciudadanía en lo público.

Estos sólo podrán ser satisfechos cuando se apliquen políticas públicas tendientes a la solución de las deficiencias que fueron expuestas respecto al cumplimiento de la normativa y el efectivo ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública.

BIBLIOGRAFÍA

ACKERMÁN, JOHN M. Coordinador. Más Allá del Acceso a la Información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho. México, Siglo XXI Editoriales, s.a. de c.v., 2008.

ALDERETE, MARÍA VERÓNICA; CIUCCI, FRANCO y otros. Construcción de un Índice para Medir la Transparencia Municipal: Buenos Aires, Bahía Blanca y las Capitales de Provincia de Argentina en Riem n° 20, año X, ISSN 0719, 2019. pp. 59 a 84. Disponible en <https://www.scielo.cl/pdf/riem/n20/0719-1790-riem-20-59.pdf>.

ASTUDILLO MUÑOZ, JORGE: El Derecho al Acceso a la Información Pública en el Sistema Jurídico Chileno. Santiago, RiL editores, 2019.

AZUAJE, MICHELLE; FINOL, DANIEL. Aproximaciones a la Noción de Inteligencia Artificial y otros Conceptos Vinculados a Ella. en Introducción a la Ética y el Derecho de la Inteligencia Artificial. España, Editorial La Ley, 2023.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Guía de formación Cívica. Departamento de Servicios Legislativos y Documentales. Programa de Formación Cívica. 2020.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Historia de la Ley N° 20.285, Sobre Acceso a la Información Pública. 2023.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Historia del artículo 1 numeral 3° de la Ley 20.050, artículo 8 de la Constitución Política de la República: Principio de Probidad. 2023.

BLANCO, ISABEL. Transparencia y Gestión Pública. En Sociedad, Estado y Territorio Vol 3 N°2, Julio – Diciembre 2014. pp 31-50.

BLANTON, THOMAS. *The World's Right to Know.* En *Foreign Policy*, no. 131, 2002, pp. 50–58. JSTOR, <https://doi.org/10.2307/3183417>.

BOBBIO, NORBERTO. El futuro de la democracia. España, Plaza y Janes Editores S.A., 1985.

BOBBIO, NORBERTO edición de BOVERO, MICHELANGELO. Teoría general de la política. España, Editorial Trotta S.A., 2003.

BOIX, ANDRÉS. COTINO, LORENZO. Coordinadores. Los límites al Derecho de Acceso a la Información Pública. Valencia, Tirant lo Blanch, 2021.

CÁNEPA, EZEQUIEL; MONTBRUN ALBERTO. El Devenir del constitucionalismo y Estado de Derecho. Institucionalización Política. Constitucionalismo. Nociones

Básicas. Notas Tipificantes del Estado de Derecho. El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano [texto electrónico] <
https://www.albertomontbrun.com.ar/archivos/unidad_6_nueva.pdf> [consulta: 24 de junio 2024].

CAMACHO, GLADYS. Sobre la Transparencia, el Derecho de Acceso a la Información Pública y los Deberes de Publicidad. Su diferencia conceptual y práctica. En Revista de Derecho Público, Número Especial, 2018 pp.75-95.

CASTILLO, LEONARDO (2009): “Ley de Transparencia: Verdades y Desafíos. Una mirada crítica a la ley N° 20.285 sobre Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado”. en Serie de Documentos Electrónicos- Programa Gerencia Social y Políticas Públicas. FLACSO Chile pp 1-11.

CASTILLO, LEONARDO; CELEDÓN, ANDRÉS y otros, (2022): “Acceso a la Información Pública y Transparencia” en *Cuadernos Jurídicos de la Academia Judicial* (Santiago, DER Ediciones Limitada).

CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC (2016): “Confianza Municipal. Percepciones desde la escala local” en file:///Users/doloresmariacatalina/Downloads/Informe-Confianza-municipal-20_04.pdf.

CODDOU, Alberto; SMART, Sebastián (2021): “La Transparencia y la No Discriminación en el Estado de Bienestar” en *Revista Chilena de Derecho y Tecnología Vol. 10 Num. 2* Pags. 301-332.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2015): “El Derecho de Acceso a la Información Pública en las Américas: entidades especializadas para la supervisión y cumplimiento” (Washington, DC. ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS).

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2018): “Resolución 1/2018, Corrupción y Derechos Humanos” disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-18-es.pdf>.

CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA (2011), Instrucción General N° 10 de 2011, sobre Procedimiento Administrativo de Acceso a la Información en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1035144>.

CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA (2015) “Modelo de Gestión en Transparencia Municipal: Estudio de Impacto”, Sistematización de Experiencias CPLT N° 2. Unidad de Estudios u Publicaciones, Dirección de Estudios. (Ediciones Consejo para la Transparencia ISSN 0719 – 4609).

CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA (2017) “Modelo de Gestión en Transparencia Municipal. Resumen Ejecutivo” Programa Municipal del Consejo para la Transparencia en

https://www.consejotransparencia.cl/transparencia_activa/mgtm/resumen_ejecutivo_mgtm.pdf.

CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA, Unidad de Estudios y Publicaciones de la Dirección de Estudios (2018): “El derecho de acceso a la información pública como derecho llave para el acceso a otros derechos fundamentales. Experiencias levantadas a partir de reclamos ante el Consejo para la Transparencia” (Santiago, Ediciones Consejo para la Transparencia).

CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA, Unidad de estudios y publicaciones de la dirección de estudios. Ranking Municipal Transparencia Activa” (Santiago, Consejo para la Transparencia. 2018. En https://www.consejotransparencia.cl/wpcontent/uploads/fiscalizacion_ta/2019/01/Resultados-TA-2018-Municipalidades-1.pdf.

CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA, Unidad de Fiscalización (2021): “Informe de Fiscalización Proceso Municipal 2021” (Santiago, Chile; Consejo para la Transparencia, en https://www.consejotransparencia.cl/wpcontent/uploads/fiscalizacion_ta_dai/2022/06/Informe-FC-Municipal-2021_web.pdf.

CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA (2021): “Estudio Nacional de Transparencia 2020. Informe Final” en <https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2021/07/Estudio-Nacional-Transparencia-2020.pdf>.

CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA (2023): Resolución 500 Exenta de fecha 04 de enero de 2023, Aprueba Texto de la Instrucción General Consejo para la Transparencia, sobre Transparencia Activa y Deroga Expresamente las Instrucciones Generales N° 3,4,7,8,9,y,11 de este Consejo en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1187338>.

COTINO, Lorenzo (2023): “Discriminación, sesgos e igualdad de la I.A. en el Sector Público” en “Inteligencia Artificial y Sector Público. Retos, Límites y Medios” (Valencia, Tirant Lo Blanch) pp. 260-338.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, “Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile”, Sentencia 19 de septiembre de 2006 en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf.

CUNILL, NURIA (2006): “La Transparencia en la Gestión Pública ¿Cómo construirle viabilidad?” en *Revista Chilena de Administración Pública. Estado, gobierno, gestión pública* N° 8 pp. 22-44

DELGADO, FELIPE (2015): “Cinco Hechos de Corrupción que Impactaron al País Antes del Caso Penta en los Últimos 15 Años” en <https://www.biobiochile.cl/noticias/2015/01/24/cinco-casos-de-corrupcion-que-mancharon-la-politica-antes-de-penta-en-los-ultimos-15-anos.shtml>.

DELGADO, ISAAC. La Aplicación del Principio de Transparencia a la Actividad Algorítmica Administrativa. En *Inteligencia artificial y Sector Público. Retos, límites y medios*. Valencia, Tirant Lo Blanch, 2023. pp. 132-188.

DE LEÓN, C. Hacia un Concepto de Transparencia: Orígenes e Importancia. 2008. Disponible en <https://studylib.es/doc/4640318/%E2%80%9Chacia-un-concepto-de-transparencia--or%C3%ADgenes-e-importancia%E2%80%9D>.

FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE ASOCIACIONES DE BIBLIOTECARIOS Y DE BIBLIOTECAS (2014): “Declaración de Lyon sobre el Acceso a la Información y el Desarrollo” disponible en <https://www.lyondeclaration.org/content/pages/lyon-declaration-es-v2.pdf>.

FEENEY, Mary; GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan (2016): “Developing and Testing an Integrative Framework for Open Government Adoption in Local Governments” en *Public Administration Review – November 2016* DOI:10.1111/puar.12689 disponible en file:///Users/doloresmariacatalina/Downloads/Developing_and_Testing_an_Integrative_Framework_fo.pdf.

GAETE, RICARDO (2014): “Reflexiones sobre las Bases y Procedimientos de la Teoría Fundamentada” en *Ciencia, Docencia y Tecnología* Vol. XXV Nº 48 Mayo de 2014 pp. 149 – 172 Versión Online ISSN 1851-1716.

GARGARELLA, ROBERTO. La Sala de Máquinas de la Constitución. Dos Siglos de Constitucionalismo en América Latina (1810 – 2010). Segunda Reimpresión. Buenos Aires, Katz Editores, 2016. pp. 367

GARRIDO, ROMINA; LAPOSTOL, José y otros. Transparencia Algorítmica en el Sector Público. Santiago, Consejo para la Transparencia/Gob Lab UAI, 2021.

GUERRERO, Eduardo. Para Entender la Transparencia. México D.F., Nostra Ediciones S.A., 2008.

HERMOSILLA, María Paz; GARRIDO, Romina y otro. Transparencia y Responsabilidad Algorítmica para la Inteligencia Artificial. Santiago, Gob Lab Universidad Adolfo Ibáñez, 2020.

HERNÁNDEZ, JOSÉ. La Forma y la Esencia: Efectos de las Leyes de Transparencia, Acceso a la Información y Participación Ciudadana en la Gobernanza Democrática Local en Chile” en *Revista de Gestión Pública* Volúmen VII, Número 2 Julio-diciembre 2018 pp. 143-169.

HERNÁNDEZ, JOSÉ. Índice Institucional para el Gobierno Abierto Municipal. IIGAM CHILE 2020. Santiago: ICHAM, Universidad Autónoma de Chile- RIL editores, 2021. en <https://repositorio.uautonoma.cl/bitstream/handle/20.500.12728/9548/105-Manuscrito%20de%20libro-472-1-10-20210810.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

HOBBS, Thomas. “Leviatán: O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil” (Buenos Aires, Ediciones Libertador, 2013).

HUERGO, Alejandro. La Regulación de los Algoritmos. Pamplona, Editorial Aranzad, S.A.V., 2020. pp. 63-83.

INSTITUTO CHILENO DE ESTUDIOS MUNICIPALES; Hernández, José (2018): “Transparencia en las Municipalidades. Una mirada a 10 años de la ley 20.285” (Santiago, Chile, ICHEM) en <https://repositorio.uautonoma.cl/handle/20.500.12728/3195>.

JARA, CAMILO; GAJARDO, CARMEN. El Derecho de Acceder a la Información Pública. Vías de Intervención Ciudadana. [Memoria para optar al grado de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales]. Universidad de Chile, 2013.

JIMÉNEZ, RAFAEL. El Constitucionalismo. Procesos de Formación y Fundamentos del Derecho Constitucional. 3ª ed. Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., 2005.

LÓPEZ, SERGIO. La Opacidad de la Transparencia. En https://iaipoaxaca.org.mx/iaip/descargas/acceso_informacion/biblioteca/TRANSPARENCIA=SERGIO%20LOPEZ%20AYLLON.pdf, 2011.

LÓPEZ, ANDREA. La Nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual Serie I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado N° 68 (Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública, 2012) en <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/INAPngpfinal.pdf>.

MATUS ARENAS, JESSICA. Derecho de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales en Revista chilena de derecho y tecnología vol. 2 (núm. 1) 2013. pp. 197 a 228.

MARQUARDT, BERND. La Sexta Ola o Era del Estado Constitucional Democrático, Social y Ambiental – ECDA- en Iberoamerica: Reconstitucionalización y Pluralismo Tridimensional en Revista Derechos en Acción ISSN 2525 – 1978/ e – ISSN 2525 1685, Año 5 N° 14 Verano 2019. pp. 79-196.

NAVARRETE YÁÑEZ, B., DEL CAMPO GARCÍA, E. y otros. La Confianza Institucional como un Determinante de la Evaluación Ciudadana del Acceso a la Información a Nivel Municipal en Chile. En Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, 2022. 1-26. <https://revistas.uautonoma.cl/index.php/riem/article/view/1855/1361>.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO (2017): “OECD Guidelines on Measuring Trust” disponible en <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264278219->.

OPEN SOCIETY INSTITUTE: “Transparencia & Silencio. Encuesta sobre Leyes y Prácticas del Acceso a la Información en Catorce Países ” (New York, Open Society Institute, 2006).

ORELLANA, Patricio: “El Marco Ético de la Información Privilegiada” en *Probidad en Chile*, (2005) disponible en <https://www.probidadenchile.cl/wp/informacion-privilegiada/>.

PANTOJA BAUZÁ, Rolando. La organización administrativa del Estado. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1998.

PANTOJA, ROLANDO. Los Principios Contemporáneos del Derecho Administrativo. 2008. En https://www.u-cursos.cl/derecho/2008/1/D123A0525/4/material_docente/bajar?id=168336&bajar=1.

PEÑA, VÍCTOR. La transparencia. Organizaciones, Arreglos Institucionales y Políticas Públicas Diseñadas desde la Desconfianza. Ciudad de México, Tirant lo Blanch, 2021.

PERRAMON, JORDI. La Transparencia: Concepto, Evolución y Retos Actuales. En Revista de Contabilidad y Dirección vol. 16, año 2013, pp. 11-27.

PESCHARD, JACQUELINE. Transparencia: promesas y desafíos. Ciudad de México, El Colegio de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2017.

PIÑAR, JOSÉ LUIS. Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Algunas reflexiones en torno a la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno” en *Revista catalana de dret públic* #49, 2014.

POPPER, Karl (1945): “La Sociedad Abierta y sus Enemigos” Editor Digital: Titivillus en: <https://proletarios.org/books/Popper-La-sociedad-abierta-y-sus-enemigos.pdf>.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario de la Lengua Española, 23ª ed; [versión 23.7 en línea <https://www.rae.es/>].

RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús (2004): “Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política” en *Cuadernos de Transparencia*, vol 4. (México, IFAI).

RUANO DE LA FUENTE, JOSÉ MANUEL. Contra la Participación: Discurso y Realidad de las Experiencias de Participación Ciudadana. En *Política y Sociedad*, Universidad Complutense de Madrid, 2010. Vol. 47 Núm. 3: 93-108. <https://docta.ucm.es/rest/api/core/bitstreams/33fd9dc5-9ee8-4f13-9c88-dd7b4930686d/content>.

SANCHEZ, MARCO. La Inteligencia Artificial en el Sector Público y su Límite respecto de los Derechos Fundamentales” en *Estudios Constitucionales* Vol. 20 Num. 2. 2022. pp. 257 – 284.

SEGOVIA, Carolina HAYE, Andrés. y otros. Confianza en Instituciones Políticas en Chile: Un modelo de los componentes centrales de juicios de confianza. En *Revista de Ciencia Política* 2008, 28. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32414669002>.

SMITH, ADAM. 1976. La riqueza de las naciones. Editor Digital: Titivillus en: <https://web.seducoahuila.gob.mx/biblioweb/upload/1%20La%20riqueza%20de%20las%20Adam%20Smith.pdf>

SHAPIRO, I (2003) "The state of democratic theory" (Princeton, USA, Princeton University Press).

SOLAZZI, MASSIMILIANO. La Relación Secreto – Poder: Un Largo Camino del Secretismo del Poder Político hacia el Reconocimiento del Derecho de Acceso a la Información en Revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma de México. N° 42, septiembre-diciembre 2022, disponible en: <https://revistas.unam.mx/index.php/encrucijada/article/view/82872>.

VIVANCO MARTÍNEZ, Ángela (2008): "Transparencia de la función pública y acceso a la información de la administración del estado: una normativa para Chile", en *Revista Chilena de Derecho* vol. 35 (núm. 2) pp. 385 -391.

NORMATIVA CITADA

DECRETO N° 1879 de 1999, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que Promulga la Convención Interamericana contra la Corrupción.

DECRETO SUPREMO N° 26 de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Reglamento sobre el Secreto o Reserva de los Actos y Documentos de la Administración del Estado.

DECRETO N°100 de 2005, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que "Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile" en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>.

DFL 1 de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que "Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado" en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=191865&idParte=>.

DFL 1 de 2006, del Ministerio del Interior, que "Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades" en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=251693&idParte=>.

DECRETO SUPREMO N° 13 publicado con fecha 13 de abril de 2009, Reglamento de la Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1001095>.

LEY N° 7.421, CÓDIGO ORGÁNICO DE TRIBUNALES, en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=25563&idParte=0>.

LEY N° 19.653, sobre Probidad Administrativa Aplicable de los Órganos de la Administración del Estado EN <https://www.bcn.cl/leychile/consulta/listaresultadosimple?cadena=19653&itemsporpagina=10&npagina=1>.

LEY N° 19.799 de 2002, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, sobre Documentos Electrónicos, Firma Electrónica y Servicios de Certificación de dicha Firma en file:///Users/doloresmariacatalina/Downloads/LEY-19799_12-ABR-2002.pdf.

LEY N° 19.880 de 2003, que Establece las Bases de los Procedimientos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=210676>.

LEY N° 20.285, de 2008, sobre Acceso a la Información Pública en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=276363>.

LEY N° 20.500 de 2011, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1023143>.

LEY N° 20.730 de 2014, que Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses de Particulares ante las Autoridades y Funcionarios en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1060115>.

LEY N° 20.880 de 2016, sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1086062>.

LEY N° 21.210, de 2020, que Moderniza la Legislación Tributaria, en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1142667>.

LEY N° 20.990 de 2017, que Dispone la Elección Popular del Órgano Ejecutivo del Gobierno Regional en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1098725>.

RESOLUCIÓN N° 178 de 03 de julio de 2015, de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Administrativo (SUBDERE) que “Sustituye el Texto de la Resolución N°115 de 16 de Mayo de 2012, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo que Reglamenta el Procedimiento de Distribución de los Recursos del Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal” modificada por la Resolución 84 de 07 de julio de 2021, de SUBDERE en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1079104>.

JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA

CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA (2009) , Decisión de Amparo de fecha 15.01.2009, Roles N° C399-09, C481-09 y C482-09 https://extranet.consejotransparencia.cl/Web_SCW2/Archivos/C399-09/C399-09_decision_web.pdf.

CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA (2014) , Desición de Amparo de fecha
01.09.2014, Rol N° C-1910-14. En
https://extranet.consejotransparencia.cl/Web_SCW/Archivos/C1910-14/Decision_Web_C1910-14.pdf

CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA (2016) , Desición de Amparo de fecha
24.06.2016, Rol N° C-1265-16 en
https://extranet.consejotransparencia.cl/Web_SCW2/Archivos/C1265-16/DecisionWeb_C1265-16.pdf

CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA (2013) , Desición de Amparo de fecha
08.03.2013, ROL N° C33 – 13 en
https://extranet.consejotransparencia.cl/Web_SCW/Archivos/C33-13/C33-13_Decisi%C3%B3n_Web.pdf.

ANEXO. CUMPLIMIENTO MUNICIPALIDADES POR REGIÓN

ARICA Y PARINACOTA - TARAPACÁ

Nº	REGIÓN	MUNICIPALIDAD	ACUSA RECIBO 3 DÍAS HÁBILES	ACUSA RECIBO 10 DÍAS HÁBILES	SOLICITA SUBSANAR	RECHAZA	MOTIVO	SOLICITA PRORROGA	5 DÍAS HÁBILES	10 DÍAS HÁBILES	20 DÍAS HÁBILES	CUMPLE EN PRORROGA	100%	2/3	UN TERCIO	LEGIBLE O CONFUSA	CUMPLIMIENTO SAL LEY 20.285	COSOC VIGENTE	CAPACITACIONES COMUNIDAD COSOC	RECOPEN INQUIETUDES COSOC	UNIDAD EXCLUSIVA TRANS.	MÁS DE 2 FUNCIONARIOS	CARACT. ENCARGADO	GESTIÓN DE INTERNALIZACIÓN DATOS	UNIDAD DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	TRAZA DATOS OBTENIDOS	RELACIÓN COSOC/ PARTIC. CIUDADANA	FUERA DE PLAZO	ENCUESTA
			RECEPCIÓN	ANÁLISIS FORMAL	CUMPLIMIENTO	CALIDAD RESPUESTA																							
1	Arica y Parinacota	Arica	X					X				X	X			X	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO	NO	NO		
2	Arica y Parinacota	Camarones																											
3	Arica y Parinacota	General Lagos																											
4	Arica y Parinacota	Putre																											
1	Tarapacá	Camiña	X					X				X				X	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO		
2	Tarapacá	Iquique	X						X	X						X	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI			
3	Tarapacá	Pica	X						X	X						X	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI			
4	Tarapacá	Almonte	X					X				X				X	SI	NO	O	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO			
5	Tarapacá	Alto Hospicio																											
6	Tarapacá	Colchane																											
7	Tarapacá	Huara																											

ANTOFAGASTA

Nº	REGIÓN	MUNICIPALIDAD	ACUSA RECIBO 3 DÍAS HÁBILES	ACUSA RECIBO 10 DÍAS HÁBILES	SOLICITA SUBSANAR	RECHAZA	MOTIVO	SOLICITA PRORROGA	5 DÍAS HÁBILES	10 DÍAS HÁBILES	20 DÍAS HÁBILES	CUMPLE EN PRORROGA	100%	2/3	UN TERCIO	LEGIBLE O CONFUSA	CUMPLIMIENTO SAL LEY 20.285	COSOC VIGENTE	CAPACITACIONES COMUNIDAD COSOC	RECOPEN INQUIETUDES COSOC	UNIDAD EXCLUSIVA TRANS.	MÁS DE 2 FUNCIONARIOS	CARACT. ENCARGADO	GESTIÓN DE INTERNALIZACIÓN DATOS	UNIDAD DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	TRAZA DATOS OBTENIDOS	RELACIÓN COSOC/ PARTIC. CIUDADANA	FUERA DE PLAZO	ENCUESTA
			RECEPCIÓN	ANÁLISIS FORMAL	CUMPLIMIENTO	CALIDAD RESPUESTA																							
1	Antofagasta	María Elena	X					X				X	X			X	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI			
2	Antofagasta	Mejillones							X	X						X	NO	NO	O	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO			
3	Antofagasta	Sierra Gorda	X						X	X						X	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI			
4	Antofagasta	Antofagasta																											
5	Antofagasta	Calama																											
6	Antofagasta	Ollagüe																											
7	Antofagasta	San Pedro de Atacama																											
8	Antofagasta	Taltal	X																										
9	Antofagasta	Tocopilla																											

ATACAMA

Nº	REGIÓN	MUNICIPALIDAD	ACUSA RECIBO 3 DÍAS HÁBILES	ACUSA RECIBO 10 DÍAS HÁBILES	SOLICITA SUBSANAR	RECHAZA	MOTIVO	SOLICITA PRORROGA	5 DÍAS HÁBILES	10 DÍAS HÁBILES	20 DÍAS HÁBILES	CUMPLE EN PRORROGA	100%	2/3	UN TERCIO	LEGIBLE O CONFUSA	CUMPLIMIENTO SAL LEY 20.285	COSOC VIGENTE	CAPACITACIONES COMUNIDAD COSOC	RECOPEN INQUIETUDES COSOC	UNIDAD EXCLUSIVA TRANS.	MÁS DE 2 FUNCIONARIOS	CARACT. ENCARGADO	GESTIÓN DE INTERNALIZACIÓN DATOS	UNIDAD DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	TRAZA DATOS OBTENIDOS	RELACIÓN COSOC/ PARTIC. CIUDADANA	FUERA DE PLAZO	ENCUESTA
			RECEPCIÓN	ANÁLISIS FORMAL	CUMPLIMIENTO	CALIDAD RESPUESTA																							
1	Atacama	Caldera	X					X				X			X	SI	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO				
2	Atacama	Diego de Almagro	X						X	X					X	SI	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO			
3	Atacama	Freirina	X					X		X					X	SI	NO	NO	SI	NO	NO	SI	NO	SI	NO	SI			
4	Atacama	Huasco						X		X					X	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO			
5	Atacama	Vallenar	X						X	X					X	SI	NO	SI	SI	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO			
6	Atacama	Alto del Carmen																											
7	Atacama	Chañaral																											
8	Atacama	Copiapó																											
9	Atacama	Tierra Amarilla																											

COQUIMBO

			ACUSA RECIBO 3 DIAS HABILES	ACUSA RECIBO 10 DIAS HABILES	SOLICITA SUBSANAR	RECHAZA	MOTIVO	SOLICITA PRORROGA	5 DIAS HABILES	10 DIAS HABILES	20 DIAS HABILES	CUMPLE EN PRORROGA	100%	2/3	UN TERCIO	ILEGIBLE O CONFUSA	CUMPLIMIENTO SAI LEY 20.285	COSOC VIGENTE	CAPACITACIONES COMUNIDAD COSOC	RECOGEN INQUIETUDES COSOC	UNIDAD EXCLUSIVA TRANS.	MÁS DE 2 FUNCIONARIOS	CARACT. ENCARGADO	GESTIÓN DE INTERNALIZACIÓN DATOS	UNIDAD DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	TRAZA DATOS OBTENIDOS	RELACIÓN COSOC/ PARTIC. CIUDADANA	FUERA DE PLAZO	ENCUESTA
1	Coquimbo	La Serena	X							X		X				X	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI		
2	Coquimbo	Monte Patria	X							X		X				X	SI	NO	SI	SI	NO	SI	NO	SI	SI	SI	SI		
3	Coquimbo	Paihuano	X							X		X				X	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO		
4	Coquimbo	Río Hurtado								X		X				X	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO		
5	Coquimbo	Vicuña	X							X			X			X	SI	NO	NO	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO		
6	Coquimbo	Andacollo																											
7	Coquimbo	Canela																											
8	Coquimbo	Combarbalá																											
9	Coquimbo	Coquimbo	X					X																					
10	Coquimbo	Illapel																											
11	Coquimbo	La Higuera										X					SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	X	
12	Coquimbo	Los Vilos																											
13	Coquimbo	Ovalle																											
14	Coquimbo	Punitaqui																											
15	Coquimbo	Salamanca																											

VALPARAÍSO

			ACUSA RECIBO 3 DIAS HABILES	ACUSA RECIBO 10 DIAS HABILES	SOLICITA SUBSANAR	RECHAZA	MOTIVO	SOLICITA PRORROGA	5 DIAS HABILES	10 DIAS HABILES	20 DIAS HABILES	CUMPLE EN PRORROGA	100%	2/3	UN TERCIO	ILEGIBLE O CONFUSA	CUMPLIMIENTO SAI LEY 20.285	COSOC VIGENTE	CAPACITACIONES COMUNIDAD COSOC	RECOGEN INQUIETUDES COSOC	UNIDAD EXCLUSIVA TRANS.	MÁS DE 2 FUNCIONARIOS	CARACT. ENCARGADO	GESTIÓN DE INTERNALIZACIÓN DATOS	UNIDAD DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	TRAZA DATOS OBTENIDOS	RELACIÓN COSOC/ PARTIC. CIUDADANA	FUERA DE PLAZO	ENCUESTA
1	Valparaíso	Casablanca	x							x		x				x	SI	NO	NO	SI	NO	NO	SI	SI	NO	SI			
2	Valparaíso	Concón		X						X		X				X	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI		
3	Valparaíso	El Quisco	X							X		X				X	SI	NO	SI	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO		
4	Valparaíso	El Tabo	X							X		X				X	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO		
5	Valparaíso	Isla de Pascua	X					X				X				X	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	NO	NO		
6	Valparaíso	Los Andes	X					X						X		X	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO		
7	Valparaíso	Olmué	X							X		X				X	SI	NO	NO	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO		
8	Valparaíso	Panquehue	X							X		X				X	SI	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO		
9	Valparaíso	Puchuncaví	X							X		X				X	SI	NO	SI	NO	NO	NO	SI	SI	NO	SI			
10	Valparaíso	Quilpué	X					X				X				X	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	NO	SI		
11	Valparaíso	Rinconada								X		X				X	SI	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO		
12	Valparaíso	San Esteban	X							X		X				X	SI	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO		
13	Valparaíso	San Felipe	X							X		X				X	SI	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO		
14	Valparaíso	Santo Domingo	X					X				X				X	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI			
15	Valparaíso	Valparaíso				X	NO ES SAI									X													
16	Valparaíso	Villa Alemana	X							X		X				X	SI	SI	NO	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO		
17	Valparaíso	Viña del Mar	X							X		X				X	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO	NO		

			ACUSA RECIBO 3 DIAS HABILES	ACUSA RECIBO 10 DIAS HABILES	SOLICITA SUBSANAR	RECHAZA	MOTIVO	SOLICITA PRORROGA	5 DIAS HABILES	10 DIAS HABILES	20 DIAS HABILES	CUMPLE EN PRORROGA	100%	2/3	UN TERCIO	ILEGIBLE O CONFUSA	CUMPLIMIENTO SAI LEY 20.285	COSOC VIGENTE	CAPACITACIONES COMUNIDAD COSOC	RECOGEN INQUIETUDES COSOC	UNIDAD EXCLUSIVA TRANS.	MÁS DE 2 FUNCIONARIOS	CARACT. ENCARGADO	GESTIÓN DE INTERNALIZACIÓN DATOS	UNIDAD DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	TRAZA DATOS OBTENIDOS	RELACIÓN COSOC/ PARTIC. CIUDADANA	FUERA DE PLAZO	ENCUESTA
18	Valparaíso	Zapallar	X							X		X				X	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI		
19	Valparaíso	Algarrobo																											
20	Valparaíso	Cabildo																											
21	Valparaíso	La Calera																											
22	Valparaíso	Calle Larga																											
23	Valparaíso	Cartagena																											
24	Valparaíso	Catemu	x																										
25	Valparaíso	Hijuelas																											
26	Valparaíso	Juan Fernández	X										X				NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	X	
27	Valparaíso	La Cruz																											
28	Valparaíso	La Ligua	X																										
29	Valparaíso	Limache																											
30	Valparaíso	Llay Llay																											
31	Valparaíso	Nogales																											
32	Valparaíso	Papudo	X																										
33	Valparaíso	Petorca																											
34	Valparaíso	Putendo	X					X				X					SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	X	
35	Valparaíso	Quillota	X																										
36	Valparaíso	Quintero																											
37	Valparaíso	San Antonio	X																										
38	Valparaíso	Santa María										X					SI	SI	NO	SI	NO	SI	SI	SI	SI	NO	SI	X	

METROPOLITANA

			ACUSA RECIBO 3 DIAS HABILES	ACUSA RECIBO 10 DIAS HABILES	SOLICITA SUBSANAR	RECHAZA	MOTIVO	SOLICITA PRORROGA	5 DIAS HABILES	10 DIAS HABILES	20 DIAS HABILES	CUMPLE EN PRORROGA	100%	2/3	UN TERCIO	ILEGIBLE O CONFUSA	CUMPLIMIENTO SAI LEY 20.285	COSOC VIGENTE	CAPACITACIONES COMUNIDAD COSOC	RECOGEN INQUIETUDES COSOC	UNIDAD EXCLUSIVA TRANS.	MAS DE 2 FUNCIONARIOS	CARACT. ENCARGADO	GESTION DE INTERNALIZACION DATOS	UNIDAD DE PARTICIPACION CIUDADANA	TRAZA DATOS OBTENIDOS	RELACION COSOC/ PARTIC. CIUDADANA	FUERA DE PLAZO	ENCUESTA
1	Metropolitana	Alhué	X					X									X	NO	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	
2	Metropolitana	Colina	X									X					X	SI	NO	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	
3	Metropolitana	Curacaví								X		X					X	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO	
4	Metropolitana	El Monte	X					X									X	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	
5	Metropolitana	Estación Central											X				X	SI	NO	SI	SI	SI	NO	NO					
6	Metropolitana	Independencia	X														X	SI	NO	SI					SI			SI	
7	Metropolitana	Isla de Maipo				X	NO ES SAI										X												
8	Metropolitana	La Cisterna	X							X		X					X	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	NO	NO	
9	Metropolitana	La Florida	X		X					X							X	SI	NO	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO	NO	NO	
10	Metropolitana	La Granja	X		X					X				X			X	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	
11	Metropolitana	Lampa						X					X				X	SI	NO	NO					NO	SI	NO	SI	
12	Metropolitana	Las Condes	X						X		X						X	SI	NO	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO	NO	NO	
13	Metropolitana	Lo Barnechea							X	X		X					X	SI	NO	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	NO	NO	
14	Metropolitana	Lo Espejo	X						X	X							X	SI	NO	SI	SI	NO	SI	NO	SI	NO	NO	NO	
15	Metropolitana	Lo Prado	X						X	X							X	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	
16	Metropolitana	Macul	X						X	X							X	SI	NO	SI	SI	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	
17	Metropolitana	Maipú	X							X	X						X	SI	NO	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO	SI		
18	Metropolitana	Nuñoa	X					X				X					X	NO	NO	NO	SI	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO	
19	Metropolitana	Pedro Aguirre	X						X					X			X	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	
20	Metropolitana	Peñaflores	X						X	X							X	NO	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	
21	Metropolitana	Pirque	X			X				X							X	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	X
22	Metropolitana	Providencia	X						X	X							X	SI	NO	SI	SI	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO	
23	Metropolitana	Pudahuel	X						X	X							X	SI	NO	SI	NO	NO	SI	SI	SI	NO	NO	NO	
24	Metropolitana	Puente Alto	X						X	X							X	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO	SI		
25	Metropolitana	Recoleta	X				X			X							X	SI	SI	NO	SI	SI	NO	NO	SI	NO	SI		

			ACUSA RECIBO 3 DIAS HABILES	ACUSA RECIBO 10 DIAS HABILES	SOLICITA SUBSANAR	RECHAZA	MOTIVO	SOLICITA PRORROGA	5 DIAS HABILES	10 DIAS HABILES	20 DIAS HABILES	CUMPLE EN PRORROGA	100%	2/3	UN TERCIO	ILEGIBLE O CONFUSA	CUMPLIMIENTO SAI LEY 20.285	COSOC VIGENTE	CAPACITACIONES COMUNIDAD COSOC	RECOGEN INQUIETUDES COSOC	UNIDAD EXCLUSIVA TRANS.	MAS DE 2 FUNCIONARIOS	CARACT. ENCARGADO	GESTION DE INTERNALIZACION DATOS	UNIDAD DE PARTICIPACION CIUDADANA	TRAZA DATOS OBTENIDOS	RELACION COSOC/ PARTIC. CIUDADANA	FUERA DE PLAZO	ENCUESTA
26	Metropolitana	Renca	X						X	X							X	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	
27	Metropolitana	San José de	X						X	X							X	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	
28	Metropolitana	San Miguel	X						X	X							X	SI	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	
29	Metropolitana	San Pedro							X				X				X	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	
30	Metropolitana	Vitacura	X						X	X							X	SI	NO	SI	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI		
31	Metropolitana	Buín																											
32	Metropolitana	Calera de Tango	X					X																					
33	Metropolitana	Cerrillos																											
34	Metropolitana	Cerro Navia	X					X																					
35	Metropolitana	Conchalí																											
36	Metropolitana	El Bosque																											
37	Metropolitana	La Pintana											X																
38	Metropolitana	La Reina	X					X																					
39	Metropolitana	María Pinto	X															SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	X
40	Metropolitana	Melipilla																NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	X
41	Metropolitana	Padre Hurtado										X						SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	
42	Metropolitana	Paine																											
43	Metropolitana	Peñalolén		X								X						SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI	X	
44	Metropolitana	Quilicura	X					X																					
45	Metropolitana	Quinta Normal																											
46	Metropolitana	San Bernardo																											
47	Metropolitana	San Joaquín																											
48	Metropolitana	San Ramón																											
49	Metropolitana	Santiago																											
50	Metropolitana	Talagante																											
51	Metropolitana	Títil																											

LIBERTADOR

			ACUSA RECIBO 3 DIAS HABILES	ACUSA RECIBO 10 DIAS HABILES	SOLICITA SUBSANAR	RECHAZA	MOTIVO	SOLICITA PRORROGA	5 DIAS HABILES	10 DIAS HABILES	20 DIAS HABILES	CUMPLE EN PRORROGA	100%	2/3	UN TERCIO	ILEGIBLE O CONFUSA	CUMPLIMIENTO SAI LEY 20.285	COSOC VIGENTE	CAPACITACIONES COMUNIDAD COSOC	RECOGEN INQUIETUDES COSOC	UNIDAD EXCLUSIVA TRANS.	MAS DE 2 FUNCIONARIOS	CARACT. ENCARGADO	GESTION DE INTERNALIZACION DATOS	UNIDAD DE PARTICIPACION CIUDADANA	TRAZA DATOS OBTENIDOS	RELACION COSOC/ PARTIC. CIUDADANA	FUERA DE PLAZO	ENCUESTA
1	Libertador	Chimbarongo								X		X					X	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	X
2	Libertador	Coinco	X					X									X	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	X
3	Libertador	Coltauco	X						X	X							X	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	
4	Libertador	Doñihue	X						X	X							X	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	
5	Libertador	Graneros	X		X	NO ES SAI											X												
6	Libertador	La Estrella	X						X	X							X	SI	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	
7	Libertador	Malloa	X					X				X					X	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	
8	Libertador	Marchigüe	X						X	X							X	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	
9	Libertador	Oliver	X						X	X							X	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	
10	Libertador	Palmilla	X					X		X							X	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	
11	Libertador	Paredones	X						X	X							X	SI	NO	NO	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	
12	Libertador	Pichidegua	X						X	X							X	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	
13	Libertador	Pichilemu	X			X	NO ES SAI										X												
14	Libertador	Pumanque	X			X	NO ES SAI					X					X	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	NO	NO	
15	Libertador	Quinta de Tilcoco	X						X	X							X	SI	NO	SI	NO	NO	SI	NO	SI	NO	SI		
16	Libertador	San Fernando	X					X				X					X	SI	SI	NO	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	

			ACUSA RECIBO 3 DIAS HÁBILES	ACUSA RECIBO 10 DIAS HÁBILES	SOLICITA SUBSANAR	RECHAZA	MOTIVO	SOLICITA PRORROGA	5 DIAS HÁBILES	10 DIAS HÁBILES	20 DIAS HÁBILES	CUMPLE EN PRORROGA	100%	2/3	UN TERCIO	ILEGIBLE O CONFUSA	CUMPLIMIENTO SAI LEY 20.285	COSOC VIGENTE	CAPACITACIONES COMUNIDAD COSOC	RECOGEN INQUIETUDES COSOC	UNIDAD EXCLUSIVA TRANS.	MÁS DE 2 FUNCIONARIOS	CARACT. ENCARGADO	GESTIÓN DE INTERNALIZACIÓN DATOS	UNIDAD DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	TRAZA DATOS OBTENIDOS	RELACIÓN COSOC/ PARTIC. CIUDADANA	FUERA DE PLAZO	ENCUESTA
17	Libertador	San Vicente de Tagua Tagua	X							X		X				X	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI	NO	SI			
18	Libertador	CHÉPICA					X										NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	X	
19	Libertador	Codegua																											
20	Libertador	Las Cabras																											
21	Libertador	Litueche																											
22	Libertador	Lolol																											
23	Libertador	Machali																											
24	Libertador	Mostazal																											
25	Libertador	Nancagua																											
26	Libertador	Navidad	X				X					X					NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	X	
27	Libertador	Peralillo																											
28	Libertador	Peumo		X																									
29	Libertador	Placilla																										X	
30	Libertador	Rancagua																											
31	Libertador	Rengo	X																										
32	Libertador	Requinoa																											
33	Libertador	Santa Cruz											X				NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	X	

MAULE

			ACUSA RECIBO 3 DIAS HÁBILES	ACUSA RECIBO 10 DIAS HÁBILES	SOLICITA SUBSANAR	RECHAZA	MOTIVO	SOLICITA PRORROGA	5 DIAS HÁBILES	10 DIAS HÁBILES	20 DIAS HÁBILES	CUMPLE EN PRORROGA	100%	2/3	UN TERCIO	ILEGIBLE O CONFUSA	CUMPLIMIENTO SAI LEY 20.285	COSOC VIGENTE	CAPACITACIONES COMUNIDAD COSOC	RECOGEN INQUIETUDES COSOC	UNIDAD EXCLUSIVA TRANS.	MÁS DE 2 FUNCIONARIOS	CARACT. ENCARGADO	GESTIÓN DE INTERNALIZACIÓN DATOS	UNIDAD DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	TRAZA DATOS OBTENIDOS	RELACIÓN COSOC/ PARTIC. CIUDADANA	FUERA DE PLAZO	ENCUESTA
1	Maule	Cauquenes	X						X		X				X	NO	NO	NO	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	X	
2	Maule	Chanco	X						X		X				X	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO		
3	Maule	Colbún	X					X						X	X	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO		
4	Maule	Curepto	X						X	X					X	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	NO			
5	Maule	Hualañé	X						X	X					X	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO			
6	Maule	Licantén	X						X					X	X	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO		
7	Maule	Pelarco	X						X	X					X	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO		
8	Maule	Pelluhue	X						X	X					X	SI	SI	SI	NO	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	NO		
9	Maule	Retiro							X	X					X	NO	NO	NO	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO		
10	Maule	Río Claro							X	X					X	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO		
11	Maule	Romeral	X						X	X					X	SI	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI		
12	Maule	San Clemente	X						X	X					X	SI	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO		
13	Maule	San Javier	X				X					X			X	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO		
14	Maule	Talca	X	X	X	NO ES SAI									X														
15	Maule	Vichuquén	X					X				X			X	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO		

			ACUSA RECIBO 3 DIAS HÁBILES	ACUSA RECIBO 10 DIAS HÁBILES	SOLICITA SUBSANAR	RECHAZA	MOTIVO	SOLICITA PRORROGA	5 DIAS HÁBILES	10 DIAS HÁBILES	20 DIAS HÁBILES	CUMPLE EN PRORROGA	100%	2/3	UN TERCIO	ILEGIBLE O CONFUSA	CUMPLIMIENTO SAI LEY 20.285	COSOC VIGENTE	CAPACITACIONES COMUNIDAD COSOC	RECOGEN INQUIETUDES COSOC	UNIDAD EXCLUSIVA TRANS.	MÁS DE 2 FUNCIONARIOS	CARACT. ENCARGADO	GESTIÓN DE INTERNALIZACIÓN DATOS	UNIDAD DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	TRAZA DATOS OBTENIDOS	RELACIÓN COSOC/ PARTIC. CIUDADANA	FUERA DE PLAZO	ENCUESTA
16	Maule	Villa Alegre	X						X		X				X	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO		
17	Maule	Yerbas Buenas	X						X					X	X	NO	SI	NO										X	
18	Maule	Constitución																											
19	Maule	Curicó																											
20	Maule	Empedrado																											
21	Maule	Linares																											
22	Maule	Longaví																											
23	Maule	Maule	X											X			NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	X	
24	Maule	Molina	X				X					X				SI	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	X	
25	Maule	Parral	X	X					X						X														
26	Maule	Pencahue																											
27	Maule	Rauco																											
28	Maule	Sagrada Familia																											
29	Maule	San Rafael																											
30	Maule	Teno					X					X					NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	X	

ÑUBLE

			ACUSA RECIBO 3 DIAS HÁBILES	ACUSA RECIBO 10 DIAS HÁBILES	SOLICITA SUBSANAR	RECHAZA	MOTIVO	SOLICITA PRORROGA 5 DIAS HÁBILES	10 DIAS HÁBILES	20 DIAS HÁBILES	CUMPLE EN PRORROGA 100%	2/3	UN TERCIO	ILEGIBLE O CONFUSA	CUMPLIMIENTO SAI LEY 20.285	COSOC VIGENTE	CAPACITACIONES COMUNIDAD COSOC	RECOGEN INQUIETUDES COSOC	UNIDAD EXCLUSIVA TRANS.	MÁS DE 2 FUNCIONARIOS	CARACT. ENCARGADO	GESTIÓN DE INTERNALIZACIÓN DATOS	UNIDAD DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	TRAZA DATOS OBTENIDOS	RELACIÓN COSOC/ PARTICIPACIÓN CIUDADANA	FUERA DE PLAZO	ENCUESTA
1	Ñuble	El Carmen	X						X	X				X	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO		
2	Ñuble	San Nicolás	X						X	X				X	SI	NO	SI	SI	SI	NO	SI	SI	NO	NO	NO		
3	Ñuble	San Carlos	X				X			X			X		SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO		
4	Ñuble	San Fabián	X					X				X		X	SI			NO	NO	NO	NO				SI		
5	Ñuble	Pemuco		X					X	X				X	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO		
6	Ñuble	Pinto	X						X	X				X	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	
7	Ñuble	Chillán	x						x	x				X	SI	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO		
8	Ñuble	Ninhue						X			X			X	NO	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO		
9	Ñuble	Bulnes	X						X	X				X	NO	SI	NO	SI	SI	SI	NO	NO	SI	NO	SI		
10	Ñuble	San Ignacio							X	X				X	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO		
11	Ñuble	Portezuelo	X						X	X				X	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO		X
12	Ñuble	Quillón							X	X				X	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO		
13	Ñuble	Yungay	X						X	X				X	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI		
14	Ñuble	Quirihue																									
15	Ñuble	Coihueco																									
16	Ñuble	Chillán Viejo	x												SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	X		
17	Ñuble	Cobquecura																									
18	Ñuble	Treguaco																									
19	Ñuble	Ránquil																									
20	Ñuble	Ñiquén																									
21	Ñuble	Coelemu																									

BÍO-BÍO

			ACUSA RECIBO 3 DIAS HÁBILES	ACUSA RECIBO 10 DIAS HÁBILES	SOLICITA SUBSANAR	RECHAZA	MOTIVO	SOLICITA PRORROGA 5 DIAS HÁBILES	10 DIAS HÁBILES	20 DIAS HÁBILES	CUMPLE EN PRORROGA 100%	2/3	UN TERCIO	ILEGIBLE O CONFUSA	CUMPLIMIENTO SAI LEY 20.285	COSOC VIGENTE	CAPACITACIONES COMUNIDAD COSOC	RECOGEN INQUIETUDES COSOC	UNIDAD EXCLUSIVA TRANS.	MÁS DE 2 FUNCIONARIOS	CARACT. ENCARGADO	GESTIÓN DE INTERNALIZACIÓN DATOS	UNIDAD DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	TRAZA DATOS OBTENIDOS	RELACIÓN COSOC/ PARTICIPACIÓN CIUDADANA	FUERA DE PLAZO	ENCUESTA
1	Bío-Bío	Antuco	X						X		X			X	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO		
2	Bío-Bío	Cabrero							x	x				X	SI	NO	SI	SI	NO	NO	SI	NO	SI	NO	SI		
3	Bío-Bío	Chiguayante	x						X	X				X	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO		
4	Bío-Bío	Concepción	X						X	X				X	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO		
5	Bío-Bío	Coronel	X						X	X				X	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO		
6	Bío-Bío	Curanilahue	X						X	X				X	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	NO	
7	Bío-Bío	Florida							X	X				X	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO		
8	Bío-Bío	Hualpén	X						X	X				X	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI		
9	Bío-Bío	Lebu	X						X	X				X	NO	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	
10	Bío-Bío	Los Ángeles	X						X	X				X	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO	SI		
11	Bío-Bío	Lota	X						X	X				X	NO	NO	NO	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO		
12	Bío-Bío	Quilaco	X						X		X			X	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO		
13	Bío-Bío	Quilleco							X	X				X	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO		
14	Bío-Bío	San Pedro de la Paz	X						X	X				X	SI	NO	SI	SI	SI	NO	SI	SI	NO	SI			
15	Bío-Bío	Talcahuano	X						X	X				X	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO	NO		
16	Bío-Bío	Tomé	X						X	X				X	SI	SI	NO	SI	SI	NO	NO	SI	NO	SI			
17	Bío-Bío	Tucapel	X						X	X				X	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI	SI	NO	SI			

			ACUSA RECIBO 3 DIAS HÁBILES	ACUSA RECIBO 10 DIAS HÁBILES	SOLICITA SUBSANAR	RECHAZA	MOTIVO	SOLICITA PRORROGA 5 DIAS HÁBILES	10 DIAS HÁBILES	20 DIAS HÁBILES	CUMPLE EN PRORROGA 100%	2/3	UN TERCIO	ILEGIBLE O CONFUSA	CUMPLIMIENTO SAI LEY 20.285	COSOC VIGENTE	CAPACITACIONES COMUNIDAD COSOC	RECOGEN INQUIETUDES COSOC	UNIDAD EXCLUSIVA TRANS.	MÁS DE 2 FUNCIONARIOS	CARACT. ENCARGADO	GESTIÓN DE INTERNALIZACIÓN DATOS	UNIDAD DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	TRAZA DATOS OBTENIDOS	RELACIÓN COSOC/ PARTICIPACIÓN CIUDADANA	FUERA DE PLAZO	ENCUESTA	
18	Bío-Bío	Yumbel	X						X				X	X									NO	NO	NO			
19	Bío-Bío	Alto Bío Bío																										
20	Bío-Bío	Arauco																										
21	Bío-Bío	Cañete	x								X				SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	X			
22	Bío-Bío	Contulmo																										
23	Bío-Bío	Hualqui																										
24	Bío-Bío	Laja																										
25	Bío-Bío	Los Álamos																										
26	Bío-Bío	Mulchén																										
27	Bío-Bío	Nacimiento																										
28	Bío-Bío	Negrete																										
29	Bío-Bío	Penco																										
30	Bío-Bío	San Rosendo																										
31	Bío-Bío	Santa Bárbara		X											SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	X		
32	Bío-Bío	Santa Juana																										
33	Bío-Bío	Tirúa																										

ARAUCANÍA

			ACUSA RECIBO 3 DIAS HÁBILES	ACUSA RECIBO 10 DIAS HÁBILES	SOLICITA SUBSANAR	RECHAZA	MOTIVO	SOLICITA PRORROGA 5 DIAS HÁBILES	10 DIAS HÁBILES	20 DIAS HÁBILES	CUMPLE EN PRORROGA 100%	2/3	UN TERCIO	ILEGIBLE O CONFUSA	CUMPLIMIENTO SAI LEY 20.285	COSOC VIGENTE	CAPACITACIONES COMUNIDAD COSOC	RECOGEN INQUIETUDES COSOC	UNIDAD EXCLUSIVA TRANS.	MÁS DE 2 FUNCIONARIOS	CARACT. ENCARGADO	GESTIÓN DE INTERNALIZACIÓN DATOS CIUDADANA	UNIDAD DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	TRAZA DATOS OBTENIDOS	RELACIÓN COSOC/ PARTICIP. CIUDADANA	FUERA DE PLAZO	ENCUESTA
1	Araucanía	Angol	X					X		X				X	SI	NO	SI	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO			
2	Araucanía	Carahue	X						X	X				X	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO	NO		
3	Araucanía	Collipulli						X		X				X	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO			
4	Araucanía	Cunco	X					X		X				X	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO	SI	NO	NO			
5	Araucanía	Curarrehue	X					X					X	X	NO	SI	NO										
6	Araucanía	Ercilla	X		X	NO ES SAI								X													
7	Araucanía	Lautaro	X					X	X					X	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO			
8	Araucanía	Los Sauces	X					X	X					X	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO			
9	Araucanía	Nueva Imperial	X					X		X				X	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO			
10	Araucanía	Padre Las Casas	X					X		X				X	SI	NO	SI	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	
11	Araucanía	Perquenco	X			X			X	X				X	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO				
12	Araucanía	Pucón	X					X	X					X	SI	NO	SI	SI	NO	SI	NO	SI	NO	NO			
13	Araucanía	Purén	X					X	X					X	SI	NO	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO			
14	Araucanía	Temuco	X		X				X					X	SI	NO	SI	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI			
15	Araucanía	Villarrica	X			X			X	X				X	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO			X
16	Araucanía	Cholchol																									

			ACUSA RECIBO 3 DIAS HÁBILES	ACUSA RECIBO 10 DIAS HÁBILES	SOLICITA SUBSANAR	RECHAZA	MOTIVO	SOLICITA PRORROGA 5 DIAS HÁBILES	10 DIAS HÁBILES	20 DIAS HÁBILES	CUMPLE EN PRORROGA 100%	2/3	UN TERCIO	ILEGIBLE O CONFUSA	CUMPLIMIENTO SAI LEY 20.285	COSOC VIGENTE	CAPACITACIONES COMUNIDAD COSOC	RECOGEN INQUIETUDES COSOC	UNIDAD EXCLUSIVA TRANS.	MÁS DE 2 FUNCIONARIOS	CARACT. ENCARGADO	GESTIÓN DE INTERNALIZACIÓN DATOS CIUDADANA	UNIDAD DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	TRAZA DATOS OBTENIDOS	RELACIÓN COSOC/ PARTICIP. CIUDADANA	FUERA DE PLAZO	ENCUESTA	
17	Araucanía	Curacautin																										
18	Araucanía	Freire	X																									
19	Araucanía	Galvarino																										
20	Araucanía	Gorbea																										
21	Araucanía	Loncoche																										
22	Araucanía	Lonquimay																										
23	Araucanía	Lumaco																										
24	Araucanía	Melipeuco													NO	SI	SI	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	X		
25	Araucanía	Pitrufrquén																										
26	Araucanía	Renaico																										
27	Araucanía	Saavedra																										
28	Araucanía	Teodoro Schmidt																										
29	Araucanía	Toltén	X																									
30	Araucanía	Traiguén																										
31	Araucanía	Victoria																										
32	Araucanía	Vilcún																										

LOS RÍOS

			ACUSA RECIBO 3 DIAS HÁBILES	ACUSA RECIBO 10 DIAS HÁBILES	SOLICITA SUBSANAR	RECHAZA	MOTIVO	SOLICITA PRORROGA 5 DIAS HÁBILES	10 DIAS HÁBILES	20 DIAS HÁBILES	CUMPLE EN PRORROGA 100%	2/3	UN TERCIO	ILEGIBLE O CONFUSA	CUMPLIMIENTO SAI LEY 20.285	COSOC VIGENTE	CAPACITACIONES COMUNIDAD COSOC	RECOGEN INQUIETUDES COSOC	UNIDAD EXCLUSIVA TRANS.	MÁS DE 2 FUNCIONARIOS	CARACT. ENCARGADO	GESTIÓN DE INTERNALIZACIÓN DATOS CIUDADANA	UNIDAD DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	TRAZA DATOS OBTENIDOS	RELACIÓN COSOC/ PARTICIP. CIUDADANA	FUERA DE PLAZO	ENCUESTA	
1	Los Ríos	Coral	X					X	X					X	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	NO			
2	Los Ríos	Futrone								X				X	SI	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO			
3	Los Ríos	La Unión	X					X	X					X	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO				
4	Los Ríos	Lago Ranco						X	X					X	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO				
5	Los Ríos	Lanco	X					X	X					X	SI	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI			X
6	Los Ríos	Panguipulli	X					X	X					X	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO			
7	Los Ríos	Río Bueno						X	X					X	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO			
8	Los Ríos	Valdivia	X					X	X					X	SI	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO			
9	Los Ríos	Los Lagos	X																									
10	Los Ríos	Máfil																										
11	Los Ríos	San José de Mariquina																										
12	Los Ríos	Paillaco																										

LOS LAGOS

			ACUSA RECIBO 3 DIAS HÁBILES	ACUSA RECIBO 10 DIAS HÁBILES	SOLICITA SUBSANAR	RECHAZA	MOTIVO	SOLICITA PRORROGA	5 DIAS HÁBILES	10 DIAS HÁBILES	20 DIAS HÁBILES	CUMPLE EN PRORROGA	100%	2/3	UN TERCIO	ILEGIBLE O CONFUSA	CUMPLIMIENTO SAI LEY 20.285	COSOC VIGENTE	CAPACITACIONES COMUNIDAD COSOC	RECOGEN INQUIETUDES COSOC	UNIDAD EXCLUSIVA TRANS.	MÁS DE 2 FUNCIONARIOS	CARACT. ENCARGADO	GESTIÓN DE INTERNALIZACIÓN DATOS	UNIDAD DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	TRAZA DATOS OBTENIDOS	RELACIÓN COSOC/ PARTIC. CIUDADANA	FUERA DE PLAZO	ENCUESTA	
1	Los Lagos	Calbuco	x							x		x				x	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	NO	NO			
2	Los Lagos	Chaitén	x					x				x				x	NO	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO		
3	Los Lagos	Cochamó	x							x	x					x	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO		
4	Los Lagos	Curaco de Vélez	x					x					x			x	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO			
5	Los Lagos	Dalcahue	x							x	x					x	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO			
6	Los Lagos	Fresia	x						x			x				x	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	NO	NO			
7	Los Lagos	Frutillar	x				x				x					x	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO			
8	Los Lagos	Futaleufú	x				x				x	x				x	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI			
9	Los Lagos	Llanquihue	x					x				x				x	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO			
10	Los Lagos	Los Muermos	x							x	x					x	SI	NO	SI	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI				
11	Los Lagos	Mauilín	x							x	x					x	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO			
12	Los Lagos	Osorno	x			x	NO ES SAI									x														
13	Los Lagos	Palena								x	x					x	SI	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI			
14	Los Lagos	Puerto Octay								x	x					x	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO			
15	Los Lagos	Puerto Montt	x					x			x	x				x	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO			

			ACUSA RECIBO 3 DIAS HÁBILES	ACUSA RECIBO 10 DIAS HÁBILES	SOLICITA SUBSANAR	RECHAZA	MOTIVO	SOLICITA PRORROGA	5 DIAS HÁBILES	10 DIAS HÁBILES	20 DIAS HÁBILES	CUMPLE EN PRORROGA	100%	2/3	UN TERCIO	ILEGIBLE O CONFUSA	CUMPLIMIENTO SAI LEY 20.285	COSOC VIGENTE	CAPACITACIONES COMUNIDAD COSOC	RECOGEN INQUIETUDES COSOC	UNIDAD EXCLUSIVA TRANS.	MÁS DE 2 FUNCIONARIOS	CARACT. ENCARGADO	GESTIÓN DE INTERNALIZACIÓN DATOS	UNIDAD DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	TRAZA DATOS OBTENIDOS	RELACIÓN COSOC/ PARTIC. CIUDADANA	FUERA DE PLAZO	ENCUESTA	
16	Los Lagos	Puerto Varas	x							x		x				x	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO			
17	Los Lagos	Purranque	x			x	NO ES SAI									x														
18	Los Lagos	Quellón	x					x				x				x	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO			
19	Los Lagos	Quemchi	x						x				x			x	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO			
20	Los Lagos	Quinchao						x							x	x	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO			
21	Los Lagos	Río Negro	x							x	x					x	NO	NO	SI	SI	NO	SI	NO	SI	NO	NO				
22	Los Lagos	San Juan de la Costa								x	x					x	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI			
23	Los Lagos	Ancud																												
24	Los Lagos	Castro	x																											
25	Los Lagos	Chonchi																												
26	Los Lagos	Hualaihué																												
27	Los Lagos	Puqueldón																												
28	Los Lagos	Puyehue																												
29	Los Lagos	Quellén																												
30	Los Lagos	San Pablo																												

AYSÉN – MAGALLANES

			ACUSA RECIBO 3 DIAS HÁBILES	ACUSA RECIBO 10 DIAS HÁBILES	SOLICITA SUBSANAR	RECHAZA	MOTIVO	SOLICITA PRORROGA	5 DIAS HÁBILES	10 DIAS HÁBILES	20 DIAS HÁBILES	CUMPLE EN PRORROGA	100%	2/3	UN TERCIO	ILEGIBLE O CONFUSA	CUMPLIMIENTO SAI LEY 20.285	COSOC VIGENTE	CAPACITACIONES COMUNIDAD COSOC	RECOGEN INQUIETUDES COSOC	UNIDAD EXCLUSIVA TRANS.	MÁS DE 2 FUNCIONARIOS	CARACT. ENCARGADO	GESTIÓN DE INTERNALIZACIÓN DATOS	UNIDAD DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	TRAZA DATOS OBTENIDOS	RELACIÓN COSOC/ PARTIC. CIUDADANA	FUERA DE PLAZO	ENCUESTA	
1	Aysén	Aysén		x								x				x	SI	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO			
2	Aysén	Cochrane	x					x	x					x		x	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO		x	
3	Aysén	Lago Verde	x						x			x				x	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO			
4	Aysén	O'Higgins						x				x				x	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO			
5	Aysén	Tortel	x						x			x				x	NO			SI	NO	SI	NO	NO						
6	Aysén	Chile Chico																												
7	Aysén	Cisnes																												
8	Aysén	Coyhaique																												
9	Aysén	Guaitecas																												
10	Aysén	Río Ibáñez																												
1	Magallanes	Natales								x	x					x	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO			
2	Magallanes	Porvenir	x							x	x					x	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO			
3	Magallanes	Punta Arenas								x	x					x	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO				
4	Magallanes	Río Verde	x							x	x					x	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO			
5	Magallanes	Torres del Paine	x					x				x				x	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO			
6	Magallanes	Antártica																												
7	Magallanes	Laguna Blanca																												
8	Magallanes	Primavera																												
9	Magallanes	San Gregorio																												
10	Magallanes	Timaukel															NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO		x	