

Entidad pública: Carabineros de Chile.

DECISIÓN AMPARO ROL C362-20

Requirente: Rodrigo Vera Lama.

Ingreso Consejo: 22.01.2020

RESUMEN

Se acoge el amparo deducido en contra de Carabineros de Chile, ordenando la entrega de información relativa a documento, protocolo, orden, instrucción o directriz, sobre en qué casos los procedimientos de entrada y registro de OS7 deben ser filmados.

Lo anterior, por haberse desestimado las alegaciones del órgano reclamado, fundadas en la afectación al orden público y la seguridad de las personas, y a lo dispuesto en el artículo 436 N° 3 y 4 del Código de Justicia Militar, toda vez que no ha acreditado fehacientemente la concurrencia de las causales de reserva alegadas.

Aplica criterio contenido en la decisión del amparo rol C1251-17.

En sesión ordinaria N° 1097 del Consejo Directivo, celebrada el 18 de mayo de 2020, con arreglo a las disposiciones de la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, en adelante, Ley de Transparencia, aprobada por el artículo primero de la Ley N° 20.285 de 2008, el Consejo para la Transparencia, en adelante e indistintamente, el Consejo, ha adoptado la siguiente decisión respecto de la solicitud de amparo al derecho de acceso a la información, rol C362-20.

VISTO:

Los artículos 5°, inciso 2°, 8° y 19 N° 12 de la Constitución Política de la República; las disposiciones aplicables de la ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública y de la ley N° 19.880 que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado; lo previsto en el decreto con fuerza de ley N° 1/19.653, de 2000, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.575, orgánica constitucional sobre bases generales de la Administración del Estado; y los decretos supremos N° 13, de 2009 y N° 20, de 2009, ambos del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que aprueban, respectivamente, el reglamento del artículo primero de la ley N° 20.285, en adelante e indistintamente, el Reglamento, y los Estatutos de Funcionamiento del Consejo para la Transparencia.

TENIENDO PRESENTE:



- 1) **SOLICITUD DE ACCESO:** El 21 de diciembre de 2019 don Rodrigo Vera Lama requirió a Carabineros de Chile, lo siguiente: *“Solicito documento, protocolo, orden, instrucción o directriz, sobre en qué casos los procedimientos de entrada y registro de OS7 deben ser filmados”*.
- 2) **RESPUESTA:** El 21 de enero de 2020, mediante Resolución Exenta N° 28, Carabineros de Chile respondió a dicho requerimiento, denegando la entrega de la información solicitada de conformidad a lo dispuesto en el artículo 21 N°3 y N°5 de la Ley de Transparencia, este último, en relación con lo dispuesto en el artículo 8°, inciso 2° de la Constitución Política de la República, haciendo mención a lo resuelto por la Excma. Corte Suprema en queja rol N°21.377-2015, y señalando que *“En efecto, el Manual de Operaciones del actual Departamento Antidrogas, OS7, conforme a la preceptiva constitucional y legal que se ha citado con antelación, texto normativo que gobierna la materia, contiene protocolos necesarios de actuación en materias propias de la ley N° 20.000 (...) cuyo conocimiento puede afectar el debido cumplimiento de las funciones que la Carta Magna le ha entregado a la institución, cuales son garantizar el orden público y la seguridad pública interior y ser órgano auxiliar del persecutor penal en la investigación de los hechos que revisten caracteres de delito”*.
- 3) **AMPARO:** El 22 de enero de 2020, don Rodrigo Vera Lama dedujo amparo a su derecho de acceso a la información en contra de Carabineros de Chile, fundado en la respuesta negativa a su solicitud de información. Asimismo, alegó que *“Este solicitante en ningún caso pidió el ‘Manual de Operaciones del actual Departamento Antidrogas, OS7’ sino que la solicitud era acotada a ‘DOCUMENTO PROTOCOLO, ORDEN, INSTRUCCIÓN O DIRECTRIZ SOBRE EN QUÉ CASOS LOS PROCEDIMIENTOS DE ENTRADA Y REGISTRO DE OS7 DEBEN SER FILMADOS’.* La información relativa a cuándo deben filmarse los procedimientos policiales de entrada y registro de OS7 en casos de drogas, en ningún caso constituye ‘planes de operación o de servicio’ en los términos del artículo 436 del Código de Justicia Militar que afecten la seguridad de la nación de acuerdo al artículo 8° de la Constitución y Ley N° 20285”.

Acto seguido, indicó que anteriormente hizo una solicitud muy similar y la institución le remitió copia de la Orden General N° 2646 con el Manual para el registro y uso de videocámaras corporales, reclamó que *“en la Ley 20.000 en ningún caso se establece como secreto el procedimiento sobre filmación de entradas y registro. Por otro lado, es algo habitual que ciertas entradas y registro (allanamientos) efectuados por OS7 sean grabados y difundidos en programas en Televisión, al punto de que incluso existió un programa llamado OS7 que se transmitió por el Canal Mega. Además, debe tenerse presente el principio de divisibilidad contenido en el artículo 11 letra e) de la Ley N° 20285, (...) y así, considerando que nunca he pedido el Manual de Operaciones íntegro, es factible entregarme solo la información relativa a las normas que regulan los casos en que las entrada y registro deben ser filmadas”*, haciendo mención a lo resuelto por este Consejo en el amparo rol C1251-17, y señalando finalmente, que *“El conocer el procedimiento sobre cuándo deben filmarse las entrada y registro efectuadas por Carabineros de OS7, en mi caso particular como abogado defensor,*

coadyuva a resguardar el derecho al debido proceso de las personas que son imputadas por la Ley 20000 y objeto de allanamientos por parte de ese Departamento Antidrogas”.

- 4) **DESCARGOS Y OBSERVACIONES DEL ORGANISMO:** Este Consejo acordó admitir a tramitación el presente amparo, y mediante oficio N° E1778, de fecha 7 de febrero de 2020, confirió traslado al Sr. General Director de Carabineros de Chile, notificando el reclamo y solicitando que presente sus descargos u observaciones.

Mediante Oficio N° 33, de fecha 21 de febrero de 2020, el órgano evacuó sus descargos, y junto con reiterar lo señalado en su respuesta, agregó en síntesis, que *“El requerimiento de información yace en una Orden General N° 2048 (...) Manual de Operaciones del Departamento Drogas OS7, que posee el carácter de secreto, en virtud del artículo 436 del Código de Justicia Militar, en relación con el artículo 8° y disposición Cuarta Transitoria de la Constitución Política de la República (...) dicho documento contiene protocolos de actuación en materias propias de la ley N° 20.000 (...) Siguiendo la misma línea, para determinar si la revelación de los antecedentes solicitados, produciría efectivamente un resultado dañoso”,* haciendo mención al test de daños, indicando que *“Tal es así, que el contenido, podrá establecer las estrategias operacionales institucionales para su utilización, toda vez que en ellas nos entregan protocolos y actuaciones, por ende, nos resulta coherente que entregar dicha información pondría en riesgo la operatividad e implementación de la investigación, cuya afectación será tanto para el procedimiento del Ministerio Público, como para la operación táctica institucional (...) en relación a los argumentos esgrimidos anteriormente, los bienes jurídicos contemplados en este caso, serían la seguridad tanto institucional (Personal institucional, metodología institucional, implementación institucional, tácticas operativas) como a la seguridad de los mismos ciudadanos, ya que entrarían en una esfera de desprotección”,* haciendo mención a lo dispuesto en el artículo 436 N°3 y 4 del Código de Justicia Militar, en relación con el artículo 21 N°5 de la Ley de Transparencia.

Y CONSIDERANDO:

- 1) Que, el presente amparo se funda en la respuesta negativa por parte de Carabineros de Chile, a la solicitud de información del reclamante. En efecto, dicho requerimiento se refiere a copia de documento, protocolo, orden, instrucción o directriz, sobre en qué casos los procedimientos de entrada y registro de OS7 deben ser filmados. Al respecto, el órgano denegó la entrega de la información, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 21 N°3 y 5, de la Ley de Transparencia, éste último, en relación con lo expuesto en el artículo 436 N°3 y 4 del Código de Justicia Militar.
- 2) Que, en primer lugar, el artículo 8°, inciso 2°, de la Constitución Política de la República, en lo que interesa, establece que *“son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los*



*derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional". Por su parte, según lo dispuesto en los artículos 5, inciso segundo, y 10 de la Ley de Transparencia, se considera **información pública toda aquella que obre en poder de los órganos** de la Administración del Estado, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, además de aquella contenida en "actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, así como a toda información elaborada con presupuesto público", salvo que dicha información se encontrare sujeta a las excepciones establecidas en el artículo 21 de la Ley de Transparencia u otras excepciones legales.*

- 3) Que, en segundo lugar, el órgano denegó la entrega de la información solicitada, al tenor de lo dispuesto en el artículo 21 N°3 de la Ley de Transparencia. Al respecto, dichas normas disponen que se podrá denegar el acceso a la información cuando su publicidad afecte la seguridad de la Nación, en relación con la mantención del orden público o la seguridad de las personas.
- 4) Que, en tal sentido, el órgano manifestó que la entrega de la Orden General N° 2048 que aprueba el Manual de Operaciones del Departamento de Drogas OS7 podrá afectar las estrategias operacionales institucionales, toda vez que en dicho manual contiene protocolos y actuaciones, y pondría en riesgo la operatividad e implementación de la investigación, cuya afectación será tanto para el procedimiento del Ministerio Público, como para la operación táctica institucional, lo que terminaría afectando la seguridad pública. Así las cosas, según la jurisprudencia reiterada de este Consejo, no basta con invocar una causal de secreto o reserva para eximir al órgano reclamado del cumplimiento de su obligación de entregar la información requerida, sino que, además, debe indicar los hechos que la configuran y aportar los antecedentes específicos que acrediten la afectación a los bienes jurídicos respectivos, circunstancias que no se advierten en la especie. En efecto, el órgano no especificó en forma concreta, ni detalló de qué manera la entrega de los antecedentes requeridos podría generar la afectación alegada, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 21 N°3, de la Ley de Transparencia, limitándose a consignar situaciones genéricas, y sin detallar, de manera específica, la forma en que la publicidad de las instrucciones sobre filmación de registros del OS7 podría afectar la seguridad. En consecuencia, este Consejo desestimaré dichas alegaciones.
- 5) Que, en tercer lugar, la institución denegó la entrega de la información fundado en la causal de reserva del artículo 21 N°5 de la Ley de Transparencia, en relación con lo que establece el artículo 436 N°3 y 4, del Código de Justicia Militar. En dicho contexto, respecto de la hipótesis de reserva prevista en el artículo 436 del Código de Justicia Militar, este Consejo, a partir de la decisión del amparo rol C45-09, ha establecido que dicha disposición posee el carácter de ley de quórum calificado para efectos de establecer el secreto o reserva respecto de aquellos documentos que se relacionan directamente con la seguridad del Estado, la defensa nacional, el orden público interior o la seguridad de las personas, algunos de los cuales menciona a título ejemplar. Ahora, en virtud de lo dispuesto en el artículo 21 N° 5 y del artículo 1° transitorio de la



Ley de Transparencia, este Consejo ha considerado que, para la aplicación de una norma que disponga el secreto o reserva de determinados antecedentes dictada con anterioridad a la ley señalada, no sólo basta que ésta sea de rango legal y entendida por este hecho de quórum calificado, sino que, además debe reconducirse a alguno de los motivos constitucionales de secreto o reserva que además establece el artículo 8°, inciso 2°, de la Carta Fundamental. Por tanto, si bien el artículo 436 del Código de Justicia Militar, en tanto norma legal, está formalmente sujeta a lo dispuesto por el artículo 1° transitorio de la Ley de Transparencia (y puede por tanto ser objeto de reconducción formal), es igualmente menester determinar si el contenido de dicha disposición guarda correspondencia con las causales de secreto señaladas por el constituyente (es decir, si puede tener lugar a su respecto la reconducción material).

- 6) Que, la reconducción material señalada debe estar guiada por la exigencia de "afectación" de los bienes jurídicos indicados en el artículo 8°, inciso 2°, de la Constitución Política, esto es, debido cumplimiento de las funciones de los órganos del Estado, derechos de las personas, seguridad de la Nación o el interés nacional. Pues bien, con respecto a la afectación de éstos y para justificar la causal de reserva alegada, la reclamada ha señalado que, en este caso se configura la causal de reserva establecida en el número 5 del artículo 21 de la Ley de Transparencia, en relación con el artículo 436 N° 3 y 4 del Código de Justicia Militar, toda vez que dicha disposición expresa que son documentos secretos aquellos que se relacionan directamente con la Seguridad del Estado, la Defensa Nacional, el orden público interior o la seguridad de las personas, especificando aquellos relativos a armas de fuego, partes y piezas, municiones, explosivos, sustancias químicas, y los que se refieran a equipos y pertrechos militares o policiales. En ese sentido, indica que la divulgación de las características o las fichas técnicas de los implementos disuasivos que utiliza, implicaría entregar información relevante respecto a intereses institucionales, pudiendo confeccionar un mapa de ciclos de necesidades relativas al personal en cuestión, afectando la Seguridad de la Nación.
- 7) Que, según lo razonado por este Consejo en la decisión del amparo rol C1251-17, ante una solicitud de carácter similar, el criterio que ha aplicado uniformemente este Consejo es que la afectación debe ser presente o probable, y con la suficiente especificidad que permita justificar la reserva, de modo que no cabe presumirla, sino que debe ser acreditada por el órgano administrativo requerido, de modo que los daños que la publicidad provocaría sean superiores al perjuicio que el secreto causaría al libre acceso a la información y al principio de publicidad. En dicho contexto, sostener que la divulgación de información sobre los procedimientos de filmación consultados afectaría o pondría en riesgo el orden público o la seguridad de las personas, no resultan plausibles. En consecuencia, se desestimarán dichas alegaciones.
- 8) Que, en cuarto lugar, vale tener en consideración que lo requerido, en la especie, se refiere a las instrucciones o directrices respecto del registro de filmaciones de OS7, y no tiene relación con las otras instrucciones o protocolos que pudieran encontrarse consignados en el Manual de Operaciones del Departamento de Drogas, referidas al



proceder institucional ante situaciones relativas a la ley N° 20.000, al tenor de lo alegado por el órgano. En efecto, en su amparo, el reclamante manifestó expresamente que *“debe tenerse presente el principio de divisibilidad contenido en el artículo 11 letra e) de la Ley N° 20285, (...) y así, considerando que nunca he pedido el Manual de Operaciones íntegro, es factible entregarme solo la información relativa a las normas que regulan los casos en que las entrada y registro deben ser filmadas”*, por lo que las alegaciones de Carabineros de Chile carecen de fundamento, toda vez que versan sobre información que no ha sido requerida.

- 9) Que, en quinto lugar, cabe tener presente que lo requerido por el solicitante se refiere a las instrucciones, protocolos, directrices que determinen en qué casos los procedimientos de entrada y registro de OS7 deben ser filmados, y no tiene relación con armas de fuego, explosivos, sustancias químicas, o equipos o pertrechos militares. En efecto, el artículo 436 N°3 y N°4, del Código de Justicia Militar, establece que *“Se entiende por documentos secretos aquellos cuyo contenido se relaciona directamente con la seguridad del Estado, la Defensa Nacional, el orden público interior o la seguridad de las personas y entre otros: 3.- Los concernientes a armas de fuego, partes y piezas de las mismas, municiones, explosivos, sustancias químicas y demás efectos a que se refiere la ley N° 17.798 usados por las Fuerzas Armadas o Carabineros de Chile, y 4.- Los que se refieran a equipos y pertrechos militares o policiales”*, cuyo no es el caso.
- 10) Que, en sexto lugar, según lo expuesto por el reclamante en su amparo, cabe tener presente que, efectivamente, constituye un hecho público y notorio que el canal de televisión Mega emitió un programa denominado *“OS7 Agentes Antidrogas”*, del cual es posible ver un episodio en <https://www.youtube.com/watch?v=NW0X8qH5-Dw>, en el cual se reflejaba gran parte de los procedimientos policiales efectuados por Carabineros del Departamento de Drogas, por lo que no resultan plausibles las alegaciones de la institución.
- 11) Que, en séptimo lugar, la I. Corte de Apelaciones de Santiago, en reclamo de ilegalidad N° 618-2017, razonó, en su considerando décimo, resolvió *“Que, asimismo, se comparte lo manifestado por el Consejo para la Transparencia, en orden a señalar que el criterio utilizado exige determinar el elemento que se viene señalando con la debida especificidad, pues la confidencialidad no se presume, solo así se podrá aquilatar que los daños que la publicidad provoque o pudiera causar sean superiores al perjuicio que genere su secreto, baremo que en el presente caso no se satisface, motivo por el cual solo cabía inferir que no se configuró la causal del artículo 21 N° 5 de la ley, que dispone como únicas causales de secreto o reserva en cuya virtud se podrá denegar total o parcialmente el acceso a la información, entre otras, cuando se trate de documentos, datos o informaciones que una ley de quórum calificado haya declarado reservados o secretos, de acuerdo a las causales señaladas en el artículo 8° de la Constitución Política; sin que corresponda entregar a la mera discrecionalidad del órgano requerido que le baste negarse, sin argumentar ni justificar que se encuentra dicha información en las causales de secreto, no explicitando el detrimento que ello provoca o pudiere provocar, impidiendo de facto el juicio de valor de la afectación dañosa que justifica su secreto que corresponde a la autoridad resolver”*.

12) Que, en virtud de lo expuesto, tratándose de información que obra en poder del órgano reclamado, y habiéndose desestimado las hipótesis de reserva previstas en el artículo 21 N°3 y 5, de la Ley de Transparencia, en relación con lo dispuesto en el artículo 436 N°3 y 4 del Código de Justicia Militar, este Consejo procederá a acoger el presente amparo, ordenando la entrega de la información requerida, debiendo el órgano reservar cualquier información que se encuentre incorporada en la documentación que entregue, distinta de la solicitada en la especie, de conformidad al principio de divisibilidad dispuesto en el artículo 11, letra e), de la Ley de Transparencia.

EL CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE OTORGAN LOS ARTÍCULOS 24 Y SIGUIENTES Y 33 LETRA B) DE LA LEY DE TRANSPARENCIA, Y POR LA UNANIMIDAD DE SUS MIEMBROS PRESENTES, ACUERDA:

- I. Acoger el amparo deducido por don Rodrigo Vera Lama en contra de Carabineros de Chile, en virtud de los fundamentos expuestos precedentemente.
- II. Requerir al Sr. General Director de Carabineros de Chile lo siguiente:
 - a) Entregar al reclamante copia de documento, protocolo, orden, instrucción o directriz, sobre en qué casos los procedimientos de entrada y registro de OS7 deben ser filmados, debiendo el órgano reservar cualquier información que se encuentre incorporada en la documentación que entregue, distinta de la solicitada en la especie.
 - b) Cumplir dicho requerimiento en un plazo que no supere los 5 días hábiles contados desde que la presente decisión quede ejecutoriada, bajo el apercibimiento de lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley de Transparencia.
 - c) Acreditar el cumplimiento de esta decisión mediante comunicación enviada al correo electrónico cumplimiento@consejotransparencia.cl, o a la Oficina de Partes de este Consejo (Morandé N° 360, piso 7°, comuna y ciudad de Santiago), de manera que esta Corporación pueda verificar que se dé cumplimiento a las obligaciones impuestas precedentemente en tiempo y forma.
- III. Encomendar a la Directora General y al Director Jurídico de este Consejo, indistintamente, notificar la presente decisión a don Rodrigo Vera Lama y al Sr. General Director de Carabineros de Chile.

En contra de la presente decisión procede la interposición del reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones del domicilio del reclamante en el plazo de 15 días corridos, contados desde la notificación de la resolución reclamada, de acuerdo a lo prescrito en el artículo 28 y siguientes de la Ley de Transparencia. Con todo, los órganos de la



Administración del Estado no podrán intentar dicho reclamo en contra de la resolución del Consejo que otorgue el acceso a la información solicitada, cuando su denegación se hubiere fundado en la causal del artículo 21 N° 1 de la Ley de Transparencia. Además, no procederá el recurso de reposición establecido en el artículo 59 de la ley N° 19.880, según los fundamentos expresados por este Consejo en el acuerdo publicado en el Diario Oficial el 9 de junio de 2011.

Pronunciada por el Consejo Directivo del Consejo para la Transparencia, integrado por su Presidente don Jorge Jaraquemada Roblero y sus Consejeros doña Gloria de la Fuente González y don Francisco Leturia Infante. El Consejero don Marcelo Drago Aguirre no concurre al presente acuerdo por encontrarse ausente.

Por orden del Consejo Directivo, certifica el Director Jurídico del Consejo para la Transparencia don David Ibaceta Medina.