

CASO: CLAUDE CON BANCO CENTRAL (SEGUNDA INSTANCIA)

Santiago, veintiséis de septiembre de dos mil tres.

Vistos: Se reproduce la sentencia apelada, con las siguientes modificaciones: a) En el fundamento octavo se reemplaza la frase lo anterior, es sin perjuicio de por la oración además, debe considerarse b) Se eliminan los considerandos cuarto, quinto, sexto, séptimo, noveno, décimo tercero, décimo cuarto, décimo quinto, décimo sexto, décimo séptimo, décimo octavo, décimo noveno y vigésimo. Y se tiene, en su lugar, presente:

1º) Que, en el recurso de amparo de acceso a información pública de fojas 18 se invoca como fundamento de Derecho el artículo 11 bis de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, Nº 18.575, actualmente artículo 13 del D.F.L. Nº 1/19653, y, por su parte, el Banco Central pidió el rechazo del mismo por no serle aplicables las leyes citadas, de modo que deben interpretarse las normas jurídicas respectivas, conforme con los principios básicos de interpretación de la ley contenidos en el Código Civil, a fin de darles una adecuada aplicación.

2º) Que, el Capítulo XII de la Constitución Política de la República de Chile, constituido por dos preceptos, establece en uno de ellos (artículo 97) que "Existirá un organismo autónomo, con patrimonio propio, de carácter técnico, denominado Banco Central, cuya composición, organización, funciones y atribuciones determinará una ley orgánica constitucional". Dicha Ley Orgánica Constitucional está contenida en la ley Nº 18.840, cuyo artículo 2º, como lo recuerda el considerando octavo del fallo en alzada, dispone que el Banco ejercita sus funciones y atribuciones, rigiéndose exclusivamente por dicha ley, "no siéndole aplicable para ningún efecto legal, las disposiciones generales o especiales dictadas o que se dicten para el sector público". A su vez, el artículo 90 del mismo Estatuto expresa que no se aplica al Banco Central, entre otras disposiciones, la ley 18.575, sobre Bases Generales de la Administración del Estado.

3º) Que, por otra parte, el Banco Central aparece mencionado entre las entidades que indica el artículo 1º de la ley Nº 18.575, cuyo texto actualizado fue fijado por el D.F.L. Nº 1/19.653, dictado conforme a la facultad que otorgó al Presidente de la República el artículo 34º transitorio de la misma ley 19.653 y, por ende, se argumenta en el amparo de fojas 18, debiera hacerse extensiva

toda la normativa legal contenida en la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, entre ellas, la del artículo 13, sobre entrega de información.

4º) Que, acorde con el principio de interpretación de la ley contenido en el artículo 13 del Código Civil las disposiciones de una ley, relativas a cosas o negocios particulares, prevalecerán sobre las disposiciones generales de la misma ley, cuando entre unas y otras hubiera oposición". En este aspecto, procede, desde ya, razonar en el sentido que la norma del artículo 90 de la Ley Orgánica Constitucional es una ley especial que prima sobre las contenidas en la legislación general, lo que concuerda con el espíritu de la norma, en cuanto tuvo por expresa finalidad excluir al Banco Central de dicha legislación, dada la nueva institucionalidad que le fijó su Ley Orgánica Constitucional, dictada en cumplimiento de los preceptos de la Constitución Política de la República.

5º) Que, por otra parte, la Ley 18.840, Orgánica Constitucional del Banco Central, que expresamente lo excluyó de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, constituye una legislación posterior específica a ésta, dictada en cumplimiento del artículo 97 de la Constitución Política, exclusión que, por lo demás, resulta ser consecuencia necesaria del carácter de órgano constitucionalmente autónomo y técnico, con funciones y atribuciones exclusivas y excluyentes que se le confirió al Banco Central de Chile, que, como quedó dicho, se rige únicamente por las disposiciones de su ley orgánica específica, no siendo posible insertarlo en la Administración estatal, a cargo del Presidente de la República, al tenor del artículo 24 de la Carta Fundamental.

6º) Que, por otra parte, ratifica la conclusión antes dicha la circunstancia de que el actual artículo 14 de la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile, fue modificado, en 1999, por el art a) de la ley Nº 19.653, sobre probidad administrativa, para hacer aplicable a los Consejeros de esa entidad la misma obligación establecida sobre declaración de intereses prevista en los artículos 57 y siguientes de la Ley de Bases Generales. Como se ha destacado en estrados, el texto original del proyecto incluía a los Consejeros del Banco Central entre los funcionarios públicos afectos a esta obligación que reglamenta el actual artículo 57 de dicha Ley de Bases, pero la materia fue objeto de una nueva discusión legislativa con motivo del veto sustitutivo impuesto por el Presidente de la República, fundado, precisamente, en que el Banco Central de Chile no se rige por las disposiciones aplicables a la Administración del Estado contenidas en la Ley de Bases. Consecuencia de ello fue que las normas sobre declaración de intereses de los Consejeros del Banco Central se incluyeron en el artículo 14 de su Ley Orgánica Constitucional, lo que corrobora que no le es aplicable, para ningún efecto legal, dicha Ley de Bases.

7º) Que, en cuanto a la alegación de la parte recurrente de que faltó pronunciamiento en el fallo apelado sobre la obligación de reserva legal impuesta al Banco Central de Chile, procede recordar que el artículo 66 de la Ley Orgánica Constitucional que lo rige le impone la obligación de guardar reserva respecto de los antecedentes relativos a las operaciones que efectúe y la prohibición de proporcionar información sobre ellas, salvo y, únicamente, a la persona que haya sido parte de las mismas y sólo se le autoriza dar a conocer operaciones en términos globales y para fines estadísticos y de información general. Esta obligación de reserva aparece establecida a favor de la persona que proporciona información al Banco Central para el cumplimiento de sus funciones legales. Es por ello que el texto legal impedía al Banco Central de Chile proporcionar al requeriente, sin la autorización expresa de la Corporación Nacional Forestal, los informes relativos a los estudios de carácter técnico elaborados por esta misma y que sirvieron de base a la publicación hecha en febrero de 2001 por el Banco y dicha Corporación, en el marco del proyecto sobre cuentas ambientales, que fue preparado por profesionales de ambas entidades bajo el nombre de "Metodología de Medición de Recursos Forestales en Unidades Físicas 1985-1996" . Por tal motivo, el Banco Central al recibir la carta de Fundación Terram, de 29 de agosto de 2002, hubo de ponderar su fundamento legal y tener presente la aludida disposición del artículo 66 de su Ley Orgánica y consta de autos que se contestó en carta de 16 de septiembre de 2002 (del primer otrosí de fojas 18) que no había inconveniente en poner los antecedentes solicitados a disposición de Fundación Terram, para lo cual estaba solicitando, en esa misma fecha, la correspondiente autorización a CONAF, por ser autora de los mismos, para que ésta, en su caso, accediera a lo solicitado (Oficio Ordinario de 17 de septiembre de 2002, dirigido al Director de la Corporación Nacional Forestal, enrolado a fojas 63). Finalmente, según consta de la carta de 11 de julio de 2003, agregada a fojas 129, el señor Fiscal del Banco Central comunica al señor Director Ejecutivo de la Fundación Terram que, por oficio de 10 de julio de 2003- agregado a fojas 128- el Director Ejecutivo de CONAF ha manifestado que esa Corporación no tiene inconveniente en que el Banco Central entregue los antecedentes solicitados por dicha Fundación.

8º) Que, en cuanto a la naturaleza de los antecedentes requeridos, procede señalar que en el amparo de fojas 18 se solicita que el Banco Central ponga a disposición de los demandantes, a fin de que éstos accedan a ellos, los informes que versan sobre los estudios técnicos elaborados por la Corporación Nacional Forestal. Dicho estudio técnico, para cuyos aspectos específicos se contrataron los servicios de CONAF se funda en el artículo 53 de la Ley Orgánica Constitucional que asigna al Banco Central la obligación de compilar y publicar "las cuentas nacionales u otros sistemas globales de contabilidad económica y social" . Ahora bien, el sistema de las cuentas nacionales tiene como objetivo entregar antecedentes cuantitativos de los principales agregados macroeconómicos relacionados con la generación del producto y con la distribución y uso del ingreso, la generación del ahorro y la inversión, facilitando el análisis del comportamiento de la

economía. Los resultados del Sistema de Cuentas Nacionales se utilizan por el Gobierno y sus órganos para la elaboración y confección de las políticas nacionales y sectoriales.

9º) Que, en cuanto al acto administrativo recurrido, según lo expuesto, lo sería la publicación de febrero de 2001 sobre Metodología de Medición de Recursos Forestales en Unidades Físicas 1985-1996, del Banco Central de Chile y CONAF, la cual contiene una metodología de carácter técnico para medir recursos forestales, que escapa del concepto y fundamento del acto administrativo, según lo planteado en estrados. En efecto, según la definición de Enrique Silva Cimma (Derecho Administrativo Chileno y Comparado. El Control público, página 25, Editorial Jurídica de Chile, 1995) acto administrativo es "la declaración de voluntad de un órgano de la administración emitida en función de una potestad o competencia administrativa y por el cual se deciden o emiten juicios sobre derechos, deberes o intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de éstas" Por su parte, el Reglamento sobre secreto o reserva de los actos y documentos de la Administración del Estado (D.S. Nº 26 D.O. 7 de mayo de 2001) del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República, define, en el artículo 3 letra a), el acto administrativo como "las decisiones formales que emiten los órganos de la Administración, en las que se contienen declaraciones finales de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública" Por ende, aún en el evento de desconocerse la institucionalidad orgánica del Banco Central de Chile y estimar que le es aplicable el procedimiento del artículo 13 de la Ley de Bases, tales nociones de acto administrativo excluyen la publicación técnica que efectúe un órgano de la Administración con fines informativos de carácter general, cual es, precisamente, el caso de la aludida publicación enmarcada dentro de la función del Banco Central de proporcionar estadísticas macroeconómicas de interés público.

Y visto, además, lo dispuesto en el artículo 11 ter de la Ley N19.653, se revoca la sentencia apelada de veintitrés de junio de dos mil tres, escrita a fojas 87 bis y siguientes, en cuanto por su decisión I) acoge la reclamación deducida en lo principal de fojas 18 y siguientes, en cuanto por su decisión II) condena al pago de una multa y, en cuanto, por su decisión III), condena en costas a la recurrida y se decide que se rechaza el amparo de acceso a información pública deducido por los demandantes en lo principal de fojas 18, dejándose sin efecto la multa impuesta y la condena en costas, las que tampoco se impone a los recurrentes, por haber existido motivos plausibles para litigar. Regístrese y devuélvanse, conjuntamente con 4 sobres con documentos. Rol N Redacción del Ministro señor Alejandro Solís. Pronunciada por los Ministros de la Décima Sala de esta Iltma. Corte de Apelaciones, señor Juan Manuel Muñoz Pardo, señor Alejandro Solís Muñoz y el Abogado Integrante señor Francisco Tapia Guerrero.