

DECISIÓN AMPARO ROL C1957-15

Entidad pública: Superintendencia de Valores y Seguros

Requirente: Fundación Centro de Investigación Periodística

Ingreso Consejo: 20.08.2015

En sesión ordinaria N° 666 del Consejo Directivo, celebrada el 1° de diciembre de 2015, 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 indistintamente el Consejo, ha adoptado la siguiente decisión respecto de la solicitud de amparo al derecho de acceso a la información ROL C1957-15.

VISTOS:

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 13 de julio de 2015, la Fundación Centro de Investigación Periodística, en adelante también CIPER Chile, solicitó a la Superintendencia de Valores y Seguros, en adelante también la SVS, *“acceso y copia de todos los cargos y sanciones cursados al señor Roberto Guzmán Lyon, durante los años 2000 y 2001.”*
- 2) **RESPUESTA:** El 6 de agosto de 2015, por medio de OFORD N° 16575, de 05 de agosto de 2015, la Superintendencia de Valores y Seguros denegó el acceso a la información invocando al efecto el artículo 21 de la ley N° 19.628, el artículo 8° inciso 2° y artículo 4° transitorio de la Constitución Política de la República y el artículo 21 N° 2 de la Ley de Transparencia.
- 3) **AMPARO:** El 20 de agosto de 2015, doña Mónica González Mujica, en representación del CIPER Chile, dedujo amparo a su derecho de acceso a la información en contra del señalado órgano de la Administración del Estado, fundado en haber recibido respuesta negativa a su solicitud. Al efecto, la reclamante hizo presente que:

- a) La información solicitada a la SVS se impone el interés público por sobre lo que la ley ha considerado protección de la vida privado o de datos personales. Toda vez que *“se trata de sanciones recibidas por el señor Guzmán Lyon por violación de la Ley de Valores, mismo cuerpo legal por el que fue sancionado en 2014 por más de 22 millones de dólares debido a su participación en el llamado caso Cascadas. Por configurarse delito, el señor Guzmán Lyon se encuentra actualmente investigado por el Ministerio Público. Paralelamente, en el llamado caso SQM se apresta a ser formalizado por segunda vez. Conocer el prontuario del señor Guzmán Lyon es altamente relevante en el contexto actual y la SVS está negando a la opinión pública la posibilidad de conocer su historial de sanciones.”*.
- b) Cita el párrafo tercero del punto 6.3 de las Recomendaciones del Consejo para la Transparencia sobre Protección de Datos Personales, e indica que la hipótesis allí contemplada se aplica en el presente caso.
- 4) **DESCARGOS Y OBSERVACIONES DEL ORGANISMO:** El Consejo Directivo de esta Corporación acordó admitir a tramitación este amparo, y mediante oficio N° 6.709, de 01 de septiembre de 2015, confirió traslado al Sr. Superintendente de Valores y Seguros, quien por medio de OFORD. N° 20.339, de 17 de septiembre de 2015, evacuó sus descargos y observaciones, señalando, en síntesis que:
- a) El pago de una multa constituye la forma normal de cumplir con una obligación de carácter pecuniario. Dicho pago hace que una sanción adquiera la calidad de "cumplida" en los términos utilizados en el inciso primero del artículo 21 de la Ley de Protección de la Vida Privada, por consiguiente, el Servicio requerido se encuentra impedido de comunicar la información de multas que hubieren sido pagadas. Luego, la redacción utilizada por el legislador *-"no podrán comunicarlos"* es de carácter absoluta, ya que no sujeta dicho impedimento al cumplimiento de determinados requisitos o condiciones, así como tampoco contempla excepciones.
- b) En virtud de lo anterior, la información requerida por CIPER se encuentra comprendida dentro de aquella que es objeto de la prohibición establecida por el referido artículo 21 de la ley N° 19.628, *“pues se trata de información que, al ser tratada por dicho Servicio -incorporada a las bases de datos de resoluciones dictadas durante el año 2000- y referirse a la aplicación de una sanción pecuniaria que ha sido pagada por el infraccionado, se encuentra dentro del supuesto contemplado en el N° 2 del artículo 21 de la Ley de Transparencia”*.
- c) La aplicación del principio de divisibilidad es improcedente en el presente caso, toda vez que toda la resolución –a que se refiere la información requerida- contiene información sobre la sanción aplicada al señor Roberto Guzmán Lyon, por lo que en definitiva habría que tarjar toda la información contenida en la resolución, quedando finalmente un documento carente de sentido (sólo quedarían datos como número de la resolución, fecha, números de páginas, logo del Servicio, etc.). Por tanto, la única conducta conciliable con todo el *ethos* de la Ley de Transparencia y la Ley de Protección de la Vida Privada, es negar el acceso a la información.

d) Finalmente, señala que los fundamentos en que sustentan el amparo no logran acreditar cómo el obtener información respecto de datos de carácter caduco (por más de 15 años) relacionados con una determinada persona puede tener relevancia para el interés público, y cómo ello podría imponerse por sobre las causales de reserva establecidas en la Ley de Transparencia.

5) **DESCARGOS Y OBSERVACIONES DEL TERCERO INVOLUCRADO:** En virtud de lo previsto en los artículos 25 de la Ley de Transparencia y 47 de su Reglamento, el Consejo Directivo de este Consejo, mediante Oficio N° 7.364, de 24 de septiembre de 2015, notificó al tercero involucrado el presente amparo, a fin que presentara sus descargos y observaciones.

Don Roberto Guzmán Lyon, debidamente representado por don Gabriel Zaliasnik Schilktrut, por medio de escrito de fecha 23 de octubre de 2015, evacuó sus descargos y observaciones, señalando, en resumen, que:

- a) La información requerida contiene antecedentes que dan cuenta de imputaciones y sanciones sufridas hace más de diez años, y que constituyen datos sensibles para el tercero involucrado, por lo que permitir su divulgación afectaría de manera grave la privacidad que constitucionalmente tiene garantizada.
- b) La información requerida se encuentra especialmente protegida por la causal de secreto o reserva contenida en el artículo 21 de la ley N° 19.628, encontrándose por tanto impedida la SVS de dar a conocer los antecedentes solicitados. Asimismo, agrega que en el presente caso, no se aprecia un verdadero interés público comprometido que pudiera verse beneficiado con la divulgación de información que, dada la entidad de la misma, afectaría la honra y vida privada del tercero involucrado. Luego, el numeral 2° del artículo 21 de la Ley de Transparencia da amparo a la garantía fundamental consagrada en el artículo 19 N° 4 de la Constitución Política de la República, por medio de la cual se da respeto y protección a la vida privada y a la honra de las personas y su familia.
- c) De igual forma hace presente que las imputaciones y sanciones a que pudo verse expuesto *“son antecedentes que (...) no desea sean conocidos por terceros, habida cuenta del impacto que dicha divulgación tendría en su prestigio y buen nombre. Ello es precisamente relevante tratándose de un profesional –abogado- con una larga trayectoria, como es el caso de don Roberto Guzmán Lyon. El ejercicio de su vida profesional y comercial se sustenta necesariamente en su buen nombre, y por lo mismo el acceso y eventual difusión de este tipo de antecedentes que nuestro legislador estimó dignos de secreto o reserva y por ende, de protección, afectaría gravemente los derechos de mi representado”*.
- d) En el presente caso se afecta el derecho a la vida privada y la honra, puesto que lo solicitado no es información estadística o general de procesos sancionatorios seguidos por la SVS, *“sino que por el contrario, se requiere información precisa –con nombre y apellido- la cual, dada la persona que se*

encuentra reclamando el amparo de este H. Consejo, presumiblemente terminara haciéndose pública, generando con ello una evidente afectación a la honra y prestigio que mi representado posee”.

- e) Finalmente alega que constituye un hecho público y notorio que el tipo de reportajes que difunde el medio de comunicación electrónico requirente *“posee amplia difusión y repercusión en otros medios de comunicación, toda vez que frecuentemente se construyen sobre la base de denuncias que contienen una importante carga o sesgo que –aunque ese no sea el propósito de sus autores– afecta la presunción de inocencia de las personas aludidas en los mismos, y por consiguiente su reputación”.*

Y CONSIDERANDO:

- 1) Que del tenor de la solicitud de acceso, cabe entender que aquella se refiere a las resoluciones por medio de las cuales la SVS, en el marco de un procedimiento administrativo sancionatorio, formuló cargos a don Roberto Guzmán Lyon por eventuales infracciones a la normativa sobre valores y seguros y, posteriormente, le impuso una sanción administrativa, entre los años 2000 y 2001.
- 2) Que, la información requerida fue denegada por el organismo reclamado por cuanto estimó que a su respecto resultaba aplicable el artículo 21 de la ley N° 19.628, que dispone: *“los organismos públicos que sometan a tratamiento datos personales relativos a condenas por delitos, infracciones administrativas o faltas disciplinarias, no podrán comunicarlos una vez prescrita la acción penal o administrativa, o cumplida o prescrita la sanción o la pena”.* De igual modo, de conformidad a lo anotado en el número 5) de lo expositivo, el tercero involucrado se opuso a la entrega de los antecedentes requeridos.
- 3) Que, en consecuencia, el amparo de la especie se circunscribe a establecer la publicidad de aquellos actos administrativos –soporte documental de los mismos– por medio de la cual la SVS en el ejercicio de sus atribuciones fiscalizadoras, por una parte, formula cargos en razón de eventuales infracciones a las normas sobre mercado de valores y seguros y, por otra, impone una sanción al regulado, una vez cumplida o prescrita la misma. Para ello cabe analizar el citado artículo 21 de la ley N° 19.628 -que data del año del 1999-, tanto a la luz de lo dispuesto en el artículo 8° de la Constitución Política, que consagra la publicidad de los actos y resoluciones de los órganos del Estado, sus fundamentos y los procedimientos que utilicen; como en función de las normas establecidas en la Ley de Transparencia, que entró en vigencia en abril de 2009.
- 4) Que, el artículo 8° 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 encuentre sujeta a las excepciones establecidas en el artículo 21 de la Ley de Transparencia u otras excepciones legales.

- 5) Que, de esta forma, las resoluciones cuya entrega se requiere son, en principio públicas, por cuanto se trata de actos administrativos pronunciados por un órgano de la Administración del Estado en el ejercicio de sus potestades, de manera que su publicidad no debiese quedar restringida salvo en las hipótesis de reserva o secreto contempladas por el legislador. En tal sentido, siendo el régimen general el de la publicidad de los actos que emanan de la Administración, de acuerdo a lo establecido en el artículo 8º de la Constitución Política, y en consideración a que el derecho de acceso a la información pública es una garantía constitucional implícitamente reconocida en el N° 12 del artículo 19 de la Carta Fundamental, el artículo 21 de la ley N° 19.628, habrá de interpretarse restrictivamente.
- 6) Que, por lo pronto, este Consejo no advierte de que manera la antedicha disposición altera la naturaleza pública de la pieza documental en la que se contiene el acto administrativo por medio del cual la SVS, en el marco de un procedimiento administrativo sancionatorio ya afinado, formuló cargos a una persona determinada. Por el contrario, una interpretación en tal sentido, implicaría otorgar el carácter de reservado o secreto a todas las piezas que componen el expediente de un procedimiento administrativo que finalizan con la imposición de una sanción, una vez cumplida o transcurridos los plazos de prescripción de esta última.
- 7) Que, luego, tampoco parece ajustarse a la necesidad de una interpretación restrictiva, el excluir del conocimiento público los actos administrativos que han impuesto sanciones, una vez cumplidas o prescritas estas, como resultado de entender que la revelación de tales actos comprende el tratamiento de datos a que alude el referido artículo 21 de la ley N° 19.628. En efecto, conforme a lo que ha razonado previamente por este Consejo, la voz "tratamiento" contenida en la señalada disposición de la ley N° 19.628, no alcanzaría a las resoluciones que se analizan -por las que se impuso una sanción determinada-, por cuanto tal expresión no puede alcanzar a los actos administrativos que dan lugar u originan una medida disciplinaria o sancionatoria, sino más bien al volcamiento de los datos allí contenidos en registros o bancos de datos, según expresamente lo señala el artículo 1º del cuerpo legal citado: “*El tratamiento de datos de carácter personal en registros o bancos de datos por organismos públicos o por particulares se sujetarán a las disposiciones de esta ley...*” (lo destacado es nuestro). Además, ni el constituyente, ni el legislador han excluido expresamente a dichos actos sancionatorios de la publicidad que rige a todos los actos administrativos, razón por la que en la situación de la especie, procederá su comunicación o entrega en cuanto no se advierte que su divulgación importe afectar alguno de los bienes jurídicos resguardados por las causales de reserva legal. De esa forma, esta Corporación, por ejemplo, en las decisiones Roles C1454-13, C2082-13 y C910-14, ha concluido que “*debe efectuarse una interpretación del artículo 21 de la ley N° 19.628 que resulte armónica con los principios y normas que gobiernan la*

publicidad de los actos administrativos. Dicha interpretación exige ajustar su alcance al de una prohibición para los organismos públicos que hacen tratamiento de datos para revelar aquellos de orden caduco -sanciones prescritas o cumplidas- en las publicaciones o registros confeccionados a partir de determinados datos, pero no puede extenderse a la prohibición de conocer la sanción contenida en el acto administrativo que originalmente impuso la medida disciplinaria. Esta interpretación coincide con la práctica de, por ejemplo, excluir del certificado de antecedentes de una persona determinadas sanciones ya cumplidas, sin que ello conlleve el secreto de la sentencia judicial que la adoptó en su oportunidad. Así pues, es posible y necesario distinguir entre el tratamiento posterior de un dato que la ley considera caduco, de la publicidad que rige a los actos administrativos que originalmente impusieron la sanción que por el paso del tiempo, o su cumplimiento efectivo, devienen en dato caduco. En definitiva, el artículo 21 es un llamado a abstenerse de difundir un dato caduco, pero no un mandato de reserva absoluto sobre un acto administrativo."

- 8) Que, finalmente, en cuanto a la circunstancia de que la información una vez obtenida por el requirente, sea publicada o difundida en un medio de comunicación, no puede ser entendido como fundamento para negar el acceso a la información requerida, toda vez que ello forma parte de la esfera de protección de la garantía constitucional del artículo 19 N° 12 de la Constitución Política de la República, esto es, *"La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la ley, la que deberá ser de quórum calificado"*. Lo anterior está en concordancia con artículo 11, letra g) de la Ley de Transparencia, que consagra el principio de la no discriminación, en virtud del cual *"los órganos de la Administración del Estado deberán entregar información a todas las personas que lo soliciten, en igualdad de condiciones, sin hacer distinciones arbitrarias y sin exigir expresión de causa o motivo para la solicitud"*. Por tanto, la calidad de medio de comunicación digital del solicitante, es indiferente y no obsta la posibilidad de poder ejercer el derecho de acceso a información pública que el artículo 10 de la Ley de Transparencia reconoce a *"todas las personas"*.
- 9) Que, en razón de lo expuesto, se acogerá el presente amparo y se requerirá a la SVS haga entrega de las resoluciones requeridas el 13 de julio de 2015, por la Fundación Centro de Investigación Periodística; debiendo tarjar de manera previa a la entrega, los datos personales de contexto del sancionado, tales como el, rut, domicilio, teléfono y correo electrónico u otros similares, que aparezcan en ellas, de conformidad al principio de divisibilidad previsto 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 la Fundación Centro de Investigación Periodística, en contra de la Superintendencia de Valores y Seguros, virtud de los fundamentos expuestos precedentemente.



II. Requerir al Sr. Superintendente de Valores y Seguros:

- a) Hacer entrega al reclamante de la información solicitada en el numeral 1º de lo expositivo del presente acuerdo, tarjando previamente los datos personales de contexto conforme a lo señalado en el considerando 9º de la presente decisión.
- 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) Informar 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 7º, 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 al Director General y a la Directora Jurídica de este Consejo, indistintamente, notificar la presente decisión a doña Mónica González Mujica, en representación del CIPER Chile, al Sr. Superintendente de Valores y Seguros y, a don Gabriel Zaliasnik Schilkrut, en representación de don Roberto Guzmán Lyon, este último en su calidad de tercero involucrado.

VOTO CONCURRENTE

La presente decisión fue acordada con el voto concurrente del Consejero don Marcelo Drago Aguirre, quien, sin perjuicio de concurrir con la mayoría en acoger el presente amparo, indica lo siguiente:

- 1) Que, a mayor abundamiento, en el presente caso existe un interés público prevalente que justifica la divulgación de las resoluciones que se requieren, fundado, por una parte, en la naturaleza del bien jurídico protegido que subyace en toda la regulación normativa del mercado de valores y seguros, esto es, la fe pública y, por otra, la existencia de una norma jurídica que permite la divulgación de información relativa a los sujetos fiscalizados por la SVS en pos de dicha fe pública, a saber, el artículo 23 del decreto ley N° 3.538, Orgánica de la Superintendencia de Valores y Seguros. En tan sentido, la Corte de Apelaciones de Santiago, en causal Rol N° 7222-2012, de 19 de diciembre de 2012, señaló: *“que a la Superintendencia compete velar porque las personas o instituciones fiscalizadas, desde su iniciación hasta el término de su liquidación, cumplan con las leyes, reglamentos, estatutos y otras disposiciones que las rijan (...) Ello se explica, naturalmente, porque el mercado de valores es un complejo operacional bursátil reglado compuesto de distintos elementos como entidades, emisiones, acciones y otros títulos transferibles, instrumentos de oferta pública y mercados secundarios, en que se transan valores con origen en esas ofertas o que se efectúan con intermediación por parte de corredores o agentes de valores, el cual se caracteriza por una gran sensibilidad y en el que debe protegerse la transparencia de las operaciones y la fe pública. De ahí, entre otras consideraciones, que el artículo 23 (inciso 2º, en relación con el inciso 1º) del decreto*



ley N° 3.538 señale que el Superintendente puede difundir o hacer difundir por las personas y medios que determine, la información o documentación relativa a los sujetos fiscalizados con el fin de velar por la fe pública o por el interés de los accionistas, inversionistas y asegurados” (considerando 10°).

- 2) Que, luego, siendo el mercado de valores un complejo operacional bursátil ampliamente reglado, las personas naturales y jurídicas sujetas a sus normas, en razón de la fe pública que trasunta en la regulación de la actividad, al participar de ella saben que sus actuaciones son y serán constantemente expuestas al escrutinio y evaluación tanto del órgano fiscalizador como de la sociedad, viéndose ciertamente atenuado en dicho ámbito la esfera de su vida privada. Por tal motivo, no se advierte de que manera la divulgación de la información requerida afecte de forma específica el buen nombre, trayectoria o prestigio del tercero involucrado, en circunstancias que dichos antecedentes, se encuentran vinculados, al menos indirectamente, con uno de los casos de infracción a la Ley de Mercados de Valores y Ley de Sociedades Anónimas de mayor connotación y difusión en los medios de comunicación de los últimos años (“caso Cascadas”), respecto del cual es de público conocimiento, el tercero opositor, entre otras personas, nuevamente resultó sancionado por la SVS. (información disponible, entre otros, en: <http://www.svs.cl/portal/prensa/604/w3-article-17480.html>; y, <https://www.df.cl/noticias/empresas/actualidad/svs-aplica-la-multa-mas-alta-de-su-historia-a-involucrados-en-caso-cascadas-y-julio-ponce-debera-pagar-us-70-millones/2014-09-02/125620.html>).
- 3) Que, además, la propia ley N°18.045 de Mercado de Valores contempla una serie de disposiciones en las cuales se establece como inhabilidad para asumir ciertos cargos directivos o desempeñar ciertas funciones al interior de dicho mercado, la circunstancia de haber sido previamente sancionado por la SVS, como es el caso de los artículos 46, letra a), 79 letra b) y 241, letra b). En razón de lo anterior, este Consejero estima que conocer el prontuario de sanciones de un regulado por dicho orden normativo, justifica un interés público en el mismo, con independencia de la data de las sanciones aplicadas.

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 sus Consejeros don Marcelo Drago Aguirre, don Jorge Jaraquemada Roblero y don José

Luis Santa María Zañartu. La Presidenta del Consejo Directivo doña Vivianne Blanlot Soza, no concurre al presente acuerdo por encontrarse ausente.

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