



DIVISIÓN JURÍDICA

RESOLUCION EXENTA N°
SANTIAGO,

1599
8 de mayo del 2020

Visado Por:
/milabaca/

**DENIEGA SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACION N°
AH007T0006622, CONFORME A LA LEY DE TRANSPARENCIA.**

VISTO: Lo dispuesto en la Ley N° 17.374, de 1970, que fija nuevo texto refundido, coordinado y actualizado del D.F.L. N° 313, de 1960, que aprueba la Ley Orgánica Dirección Estadística y Censos y crea el Instituto Nacional de Estadísticas; en el Decreto N° 1.062, de 1970, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, actual Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, que aprueba Reglamento del Instituto Nacional de Estadísticas; en el Decreto con Fuerza de Ley N° 1-19.653, 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 el DFLN° 29, de 2004, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.834 Sobre Estatuto Administrativo; en el artículo primero de la Ley N° 20.285, que aprueba la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, en adelante la "Ley de Transparencia" y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 13, de 2009, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia; en solicitud GESDOC **SDJ_DivisionJuridica_000002210003**, de 06.05.2020, de la Unidad de Transparencia y Atención Ciudadana; en lo establecido en la Resolución N° 7, de 2019, de la Contraloría General de la República, que fija normas sobre exención del trámite de toma de razón; y en la demás normativa aplicable.

CONSIDERANDO:

1. Que, el artículo 10 de la Ley de Transparencia, citada en el Visto, dispone que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que establece dicha ley y, además, prevé que el acceso a la información comprende el derecho de acceder a la información contenida 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.

2. Que, el artículo 14 de la referida Ley, dispone que el Jefe Superior del Servicio debe pronunciarse sobre la solicitud, sea entregando la información o negándose a ello, en un plazo máximo de 20 (veinte) días hábiles, contado desde la recepción de la solicitud. En este contexto, el Reglamento de la Ley de Transparencia, singularizado en el Visto del presente acto administrativo, dispone que, en caso que el órgano o servicio requerido deniegue la solicitud de información solicitada en virtud de alguna de las causales de secreto o reserva previstas en la Ley, deberá hacerlo por escrito, por el medio que corresponda y de manera fundada.

3. Que, con fecha 28 de abril de 2020, a través de la solicitud N° **AH007T0006622**, don ha presentado requerimiento de acceso a la información, en los siguientes términos:

"Junto con saludarlos y esperando que tengan un pronto y seguro regreso a sus funciones presenciales, quisiera solicitar la mentada auditoría al Índice de Precios al Consumidor, más conocido por sus siglas IPC. Como señaló el ex director de vuestra institución en distintos medios nacionales: "Nosotros tomamos como lapso de investigación desde 2016 en adelante, hasta lo que va de 2019. En este momento, terminado el proceso de revisión, nosotros encontramos que existe un indicio de manipulación en agosto, septiembre y noviembre de 2018" (Fuente: Emol.com

<https://www.emol.com/noticias/Economia/2019/05/17/948326/INE-finaliza-auditoria-interna-y-confirma-indicios-demanipulacion-en-el-IPC-de-tres-meses-de-2018.html>), el 17 de mayo de 2019, supongo que dicha auditoría ya se encuentra finalizada y editada.

Por lo tanto, mi petición es el informe, con la metodología, resultados y conclusiones de dicho proceso.”

4. El INE, según lo dispone la Ley N° 17.374, es un organismo técnico e independiente, una persona jurídica de derecho público, funcionalmente descentralizada y con patrimonio propio, encargada de las estadísticas y censos oficiales de la República (artículo 1°). En su calidad de Servicio Público, se encuentra obligado a mantener estricta observancia de todas las normas y principios que rigen el Derecho Público.

5. En relación a la concurrencia de alguna causal constitucional o legal de secreto o reserva, que haga procedente la denegación de la información reclamada, es del caso consignar que, en este caso en particular, se configuran las siguientes:

5.1 Causal del artículo 21º N°5 de la Ley de Transparencia: reserva o secreto: *“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”.*

Según el “Manual de Transparencia y Probidad de la Administración del Estado¹”, el sumario administrativo es un “procedimiento administrativo disciplinario de lato conocimiento que busca establecer la existencia de hechos, la individualización de los responsables y su participación, y la aplicación de la medida disciplinaria que corresponda en el caso de que el funcionario haya infringido sus deberes y obligaciones.”

Dentro de las características esenciales del sumario administrativo están las de ser un procedimiento escrito, conforme lo define el artículo 130 inciso tercero del Estatuto Administrativo, al señalar que “[...] El sumario se llevará foliado en letras y números y se formará con todas las declaraciones, actuaciones y diligencias, a medida que se vayan sucediendo y con todos los documentos que se acompañen. Toda actuación debe llevar la firma del fiscal y su actuario [...]”. Ahora bien, precisado lo anterior, es necesario puntualizar que la información objeto de la presente solicitud, es decir *el informe, con la metodología, resultados y conclusiones de dicho proceso* forma parte del sumario administrativo destinado a establecer la existencia de los hechos detallados en su requerimiento.

Por su parte el inciso segundo del artículo 137 del DFLN° 29, de 2004, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.834 Sobre Estatuto Administrativo, prescribe el carácter secreto de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios: *“El sumario será secreto hasta la fecha de formulación de cargos, oportunidad en la cual dejará de serlo para el inculcado y para el abogado que asumiere su defensa”.*

De este modo, el informe, metodología, resultado y conclusiones de la auditoría sobre la eventual manipulación del IPC forma parte integrante del sumario administrativo incoado para determinar la existencia de los hechos que deriven en eventuales responsabilidades administrativas, el que a la fecha no se encuentra afinado. En tal sentido es útil señalar lo dispuesto por la Contraloría General de la República, el cual señala que, la etapa indagatoria de los sumarios administrativos termina en el momento en que se formulan los cargos a los funcionarios inculcados y, desde ese instante, aquellos podrán tomar conocimiento del mismo, ya sea personalmente o a través del letrado que asuma su defensa, pudiendo requerir las copias de la pieza sumarial sin objeción alguna por parte de la autoridad administrativa. Lo anterior, tiene por objeto permitir a los afectados una plena defensa, de acuerdo con el principio de legalidad del juzgamiento consagrado en el artículo 19 N° 3, incisos cuarto y quinto de la Constitución Política, que garantiza a todas las personas la existencia de normas justas y racionales en la substanciación de la investigación de que sean objeto, de tal forma que la resolución sancionatoria que dicte la autoridad, sea consecuencia de un proceso que se fundamenta en dicha garantía constitucional. De acuerdo con el artículo 13 de la Ley N° 18.575, en armonía con el artículo 8° de la Constitución Política, en la parte que interesa, son públicos los actos administrativos de los órganos de la Administración del Estado y los documentos que les sirvan de sustento complemento directo y esencial, precisando además que la función pública debe ser ejercida con transparencia, permitiendo y promoviendo el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones adoptadas en su ejercicio. Luego, una vez que los procesos disciplinarios se encuentren totalmente tramitados a los documentos que les sirven de sustento les

¹ Manual de Transparencia y Probidad en la Administración del Estado. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Dirección Nacional del Servicio Civil. Segunda Edición actualizada a enero 2009. Pág. 154 [en línea] http://www.empleospublicos.cl/documentos/manual_transparencia.pdf

resulta aplicable el principio de publicidad a que se refiere la normativa antes mencionada, siendo procedente otorgar copia de estos a los interesados

En tal sentido se ha manifestado en reiteradas oportunidades el Consejo para la Transparencia, al señalar: “[...] sólo una vez afinado el referido sumario administrativo, éste se encuentra sometido sin limitaciones al principio de publicidad, que constituye la regla general respecto de todos los actos de la Administración del Estado (sic) [...]”².

Por otra parte, en relación a requerimientos similares, respecto de los mismos antecedentes y expediente sumarial, el Consejo para la Transparencia ha concluido lo siguiente, según da cuenta el considerando segundo y tercero, de decisión de Amparo Rol C4779-19:

“2. Que, respecto de lo alegado por el órgano reclamado, resulta plenamente aplicable en la especie el criterio establecido por este Consejo en relación al secreto de los sumarios administrativos consagrado por el artículo 137 del Estatuto Administrativo. En este sentido, esta Corporación, en forma sostenida y reiterada ha resuelto, desde las decisiones de los amparos roles A47-09, A95-09, A159-09, C7-10, C561-11, C1314-14, C969-15, C6376-18, C837-19 y 5738-19, entre otras, que el carácter secreto del expediente sumarial se extiende hasta que el procedimiento que lo originó se encuentre afinado, el cual anticipadamente se levanta sólo respecto de ciertas personas, en particular: el inculpado y el abogado que asumiere su defensa. En efecto, teniendo el secreto sumarial por objeto asegurar el éxito de la investigación, una vez terminada ésta, la justificación de su secreto también finaliza. A mayor abundamiento, en el mismo sentido se ha pronunciado la Contraloría General de la República, al aclarar que la reserva que establece el artículo 137, inciso 2°, del Estatuto Administrativo, es temporal y cesa una vez afinado el sumario administrativo, instante en que pasa a estar "...sometido sin limitaciones al principio de publicidad, que constituye la regla general respecto de todos los actos de la Administración del Estado..." (Dictamen N° 11.341/2010, entre otros).

3. Que, en este orden de ideas, el considerando 4° de la decisión recaída en el amparo Rol C858-10 afirma que "(...) dicha reserva tiene por objeto asegurar el éxito de la investigación, lo que se subsume en la causal de reserva del artículo 21 N° 1 de la Ley de Transparencia", citando el considerando 4° de la decisión recaída en el amparo Rol C7-10. En este último se afirma que "(...) el carácter secreto del sumario consagrado en el artículo 137 de la Ley N° 18.834, tiene por objeto asegurar el éxito de la investigación en curso cautelando el debido cumplimiento de las funciones del órgano en los términos de lo dispuesto en el artículo 21 N° 1, de la Ley de Transparencia. En efecto, el expediente sumarial, en su etapa indagatoria, contiene los antecedentes de una investigación que son previos a la adopción de una resolución, medida o política respecto de ella, conforme a la letra b) del precitado numeral. Por otro lado, y según las circunstancias del caso concreto, su divulgación puede ir en desmedro de la prevención de un crimen o simple delito, conforme lo establece la letra a), del artículo 21 N° 1 de la Ley de Transparencia".

En este contexto, el ejercicio de las funciones públicas entregadas al Instituto Nacional de Estadísticas debe efectuarse con estricta sujeción a las normas y principios que las regulan y, por ende, cualquier acción ejecutada fuera de este ámbito vulneraría los principios de legalidad y competencia, consagrados en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República, cuyo texto señala:

“Artículo 6°: Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República. Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo. La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley”.

“Artículo 7°: Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley. Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes. Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale.”

En este mismo sentido, cumple citar lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que dispone:

“Artículo 2°: Los órganos de la Administración del Estado someterán su acción a la Constitución y a las leyes. Deberán actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico.”

² Decisión Amparo Rol C561-11, en referencia al Dictamen de la CGR N° 11.341, de 2010.

Se funda, entonces la causal del artículo 21º Nº 5º de la Ley de Transparencia, en el hecho que el Instituto Nacional de Estadísticas, en su calidad de Servicio Público, se encuentra obligado a actuar conforme lo establece el inciso segundo del artículo 137 del Estatuto Administrativo.

Sobre el particular, cabe hacer presente lo dispuesto en el dictamen Nº 10.731 de 2012, de la Contraloría General de la República, a saber:

"[...] se debe anotar que los sumarios administrativos son procedimientos reglados previstos en la ley Nº 18.834, la que determina debidamente su tramitación, permitiendo a los inculpados hacer valer sus planteamientos en las diversas instancias contempladas al efecto, de manera que no caben otros trámites que los establecidos en la normativa contenida en ese cuerpo legal, dentro de los cuales no se encuentra la notificación al denunciante de la resolución que dispuso el sobreseimiento definitivo del procedimiento disciplinario, por lo que la omisión de tal trámite no puede constituir vicio procedimental alguno.

"[...] Por otra parte, sobre los derechos que le asistirían en su calidad de víctima en el proceso, es útil aclarar que tratándose de los procedimientos que, como el referido, revisten naturaleza disciplinaria, existe una regulación diversa de los procesos de carácter penal.

"[...] En efecto, de conformidad con lo establecido en el artículo 137, inciso segundo, de la ley Nº 18.834, el sumario será secreto hasta la fecha de formulación de cargos, oportunidad en que dejará de serlo para el inculpadado y el abogado que asuma su defensa. Por ende, en el lapso que media entre la formulación de cargos y la fecha en que el proceso queda concluido, éste puede ser conocido sólo por las personas indicadas.

"[...] Ahora bien, y acorde con lo que establece el artículo 5º de la ley de transparencia de la función pública y de acceso a la información de la Administración del Estado, contenida en el artículo primero de la ley Nº 20.285, los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, y los procedimientos que se utilicen para su dictación, son públicos, lo que, en armonía con lo sostenido por el dictamen Nº 27.890, de 2005, de esta Entidad Fiscalizadora, implica que una vez que los procesos disciplinarios se encuentran totalmente tramitados, los documentos que les sirvan de sustento, en la especie, el expediente sumarial, pierden la connotación de secretos y les resulta aplicable el principio de publicidad a que se refiere el citado precepto (SIC) [...]"

A mayor abundamiento, el mismo dictamen hace referencia a los plazos involucrados en las investigaciones sumarias, el cual se aplica en la especie, señalando lo siguiente: *"[...] Finalmente, sobre su solicitud en orden a requerir la instrucción de un sumario a efectos de determinar una eventual responsabilidad administrativa del fiscal del caso por haber excedido los plazos legales y no haberle informado del cierre de la investigación, cumple con manifestar que conforme con lo declarado en los dictámenes Nos 53.505 y 68.694, ambos de 2010, de este origen, entre otros, los términos fijados por el ordenamiento jurídico para que los órganos de la Administración del Estado o sus agentes desarrollen sus cometidos, no son fatales, por lo que su inobservancia no afecta la validez de las actuaciones realizadas en forma extemporánea (SIC) [...]"*

De este modo, según se ha fundamentado, la entrega de la información correspondiente al informe de auditoría por el cual se inicia el proceso sumarial por la eventual manipulación del IPC, sus resultados, y metodología ocurrido durante el año 2018, vulnera la obligación de reserva contemplada en el artículo 137 inciso segundo del Estatuto Administrativo, encontrándose por ende cubierta por la causal de secreto o reserva de conformidad a la Ley de Transparencia.

5.2 Causal del artículo 21º Nº1 letra b) de la Ley de Transparencia: Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte al debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido: *"b) Tratándose de antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política, sin perjuicio que los fundamentos de aquellas sean públicos una vez que sean adoptadas"*

Los Procedimientos Administrativos Disciplinarios, son aquellos destinados a perseguir la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos por infracción a normas de carácter administrativo, y la aplicación de medidas disciplinarias, de ser procedente.

La atribución de Responsabilidad Administrativa, dependiendo de las características de los hechos investigados, puede ser establecida por vía de una Investigación Sumaria, o bien a través de un Sumario Administrativo, los cuales se encuentran regulados en el Título V del Estatuto Administrativo. Ambos procedimientos se inician por resolución de la autoridad competente, la cual ordena instruir uno u otro; y por medio de la cual se da inicio a una etapa indagatoria destinada a reunir los antecedentes que permitan a la autoridad tomar una decisión de la administración, la cual se manifestará mediante una resolución de la autoridad, que además debe estar debidamente fundada, es decir, debe guardar absoluta coherencia con los antecedentes que obran en el proceso.

Lo señalado anteriormente se desprende de lo prescrito en los incisos quinto y séptimo del artículo 126, y en el inciso primero del artículo 140, todos del Estatuto Administrativo.

Artículo 126 inciso quinto "(...) el investigador procederá a emitir una vista o informe en el término de dos días, en el cual se contendrá la relación de los hechos, los fundamentos y conclusiones a que se hubiere llegado, formulando la proposición que estimare procedente"

Artículo 126 inciso séptimo "Conocido el informe o vista, la autoridad que ordenó la investigación sumaria dictará la resolución respectiva (...)".

Artículo 140 inciso primero "Emitido el dictamen, el fiscal elevará los antecedentes del sumario al jefe superior de la institución, el Secretario Regional Ministerial o el Director Regional de servicios nacionales desconcentrados, según el caso, quien resolverá en el plazo de cinco días, dictando al efecto una resolución en la cual absolverá al inculpado o aplicará la medida disciplinaria en su caso (...)".

De lo señalado previamente, podemos concluir que los antecedentes que obran en un procedimiento administrativo de carácter disciplinario, sirven de base y son fundamentales para la adopción de una resolución o medida por parte de la administración, y encuadran perfectamente dentro de la causal de denegación en desarrollo, sin perjuicio de que dichos antecedentes pasen a ser públicos, una vez que se adopte la resolución o medida, y se encuentre afinado.

En el mismo sentido, y haciendo una interpretación orgánica y coherente de las normas aplicables, cabe señalar que el legislador ha establecido el secreto de los procedimientos disciplinarios mientras no se encuentren concluidos, resguardando así la objetividad de las decisiones de la administración.

6. Que, con la promulgación de la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, lo que se busca es hacer operativa la publicidad de los actos y resoluciones de la administración y de la documentación que sustenta tales actos. Sin embargo, la operatividad de ese derecho no es absoluta y se encuentra delimitada, tal como señala la propia Constitución cuando la publicidad de los mismos afecte el debido cumplimiento de las funciones de los órganos del Estado, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.

Conforme con lo anterior, el legislador ha establecido el carácter de secreto o reservado de ciertas actuaciones de la administración del Estado; las que si bien constituyen un secreto en sí mismas y por lo tanto deben ser denegadas, dicha calidad no responde a una decisión arbitraria del legislador, sino que apunta a la integración orgánica y coherente de todo el sistema jurídico nacional, buscando -de esta forma- la protección de bienes jurídicos considerados altamente valiosos por la sociedad en su conjunto, como lo es el "debido funcionamiento de los órganos de la Administración del Estado."

7. Que, atendido lo precedentemente expuesto, el Instituto Nacional de Estadísticas considera procedente denegar la solicitud de acceso presentada por don JUAN NICULCAR SOTO, en aplicación de la causal de reserva legal contemplada en el artículo 21 N° 1 b), y N° 5 de la Ley de Transparencia, en relación a lo preceptuado en el artículo 137 del DFL N° 29, de 2004, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.834 Sobre Estatuto Administrativo.

RESUELVO:

1° DENIÉGASE a la solicitud de acceso a información pública **N° AH007T0006622**, de fecha 28 de abril de 2020, de conformidad al artículo 21 N° 1 letra b), y N° 5 de la Ley de Transparencia, según se expresó en las consideraciones precedentes.

2° NOTIFÍQUESE, la presente resolución a la dirección de correo electrónico indicada por el peticionario en la solicitud, adjuntándosele copia íntegra de la misma y de la información pertinente, conforme con lo dispuesto en el artículo 12 de Ley de Transparencia y 37 del Decreto Supremo N° 13, de 2009, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, habida cuenta que el peticionario expresó en la solicitud su voluntad de notificarse mediante comunicación electrónica, de todas las actuaciones y resoluciones del procedimiento administrativo de acceso a la información.

3° En conformidad con los artículos 24 y siguientes de la Ley de Transparencia, el solicitante tiene el derecho a recurrir ante el Consejo para la Transparencia, dentro del plazo de quince (15) días contados desde la notificación del presente acto administrativo.

4° INCORPÓRASE la presente Resolución Exenta, en el Índice de Actos y Documentos calificados como secretos o reservados del Instituto Nacional de Estadísticas.

ANÓTESE, NOTIFÍQUESE Y ARCHÍVESE

MARÍA GABRIELA ILABACA TOLEDO
Fiscal
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS
"Por orden del Director Nacional"
(Resolución Exenta N° 2.979, de 05.09.2019)

YBH

Distribución:

- [REDACTED]

- Unidad de Transparencia y Atención Ciudadana
- División Jurídica, INE
- Subdepartamento Partes y Registros, INE