

**Entidad pública:** Instituto Nacional de Derechos Humanos

## DECISIÓN AMPARO ROL C8483-22

**Requirente:** Fundación Víctimas del Terrorismo Chile

**Ingreso Consejo:** 05.09.2022

### RESUMEN

Se rechaza el amparo deducido en contra del Instituto Nacional de Derechos Humanos, relativo a la entrega de la información relacionada con el primer reporte elaborado por el equipo de trabajo encargado de ejecutar el programa de fortalecimiento de oficinas regionales del INDH de las regiones del Biobío, La Araucanía y Los Ríos.

Lo anterior, por configurarse al respecto la causal de reserva prevista en el artículo 21 N°1 letra b) de la Ley de Transparencia referida al privilegio deliberativo del órgano reclamado.

Aplica criterio contenido en la decisión Rol C9606-22.

En sesión ordinaria N° 1339 del Consejo Directivo, celebrada el 02 de febrero de 2023, 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 C8483-22.

### VISTO:

Los artículos 5º, inciso 2º, 8º 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



Nº 20, de 2009, ambos del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que aprueban, respectivamente, el reglamento del artículo primero de la ley Nº 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 20 de julio de 2022, doña María Etchepare, en representación de la Fundación Víctimas del Terrorismo Chile solicitó al Instituto Nacional de Derechos Humanos la siguiente información: *“En el marco de nuestra cooperación como fundación de defensa de los derechos humanos, con el trabajo que se encuentra desarrollando el equipo del INDH, en la macrozona sur; levantando testimonios de víctimas de violencia en el contexto de EEC por Emergencia, solicitamos a su organismo remitir copia original del primer informe emitido por el equipo de trabajo que realiza esa tarea. Dicho informe fue enviado a la ministra del interior, señora Izkia Siches, y copiado según distribución a otros dos ministerios, al presidente del Senado, y a una serie de delegaciones, gobernadores, senadores y diputados, y organismos de nuestras regiones de la macrozona sur, mediante oficio ORD Nº 261, fechado 08 de julio de 2022.”*

En sus observaciones señaló que *“Materia: Informe sobre víctimas de la violencia. Protección y promoción de derechos humanos, fortalecimiento de nexos territoriales con actores locales, recopilación y sistematización de la información donde la prioridad es un informe sobre víctimas de la violencia. Equipo en terreno: Michel de L’Herbe, Marcela Suárez, Paola Oviedo Fecha de emisión: Julio 2022 Período de vigencia: Indefinido Origen: Director INDH, señor Sergio Micco Aguayo Destino: Ministra del Interior, Ministra de Defensa, Ministra de Desarrollo Social, Senado, Cámara Diputados, y otros. Soporte: Oficio conductor N°261, fechado 08 julio 2022”*

- 2) **PRORROGA DE PLAZO:** Por oficio de fecha 18 de agosto de 2022, el órgano notificó a la parte solicitante la decisión de prorrogar el plazo de respuesta en 10 días hábiles, en los términos referidos en el inciso 2º del artículo 14 de la Ley de Transparencia.
- 3) **RESPUESTA:** El 1º de septiembre de 2022, mediante Oficio Ord. Nº344, el Instituto Nacional de Derechos Humanos respondió a dicho requerimiento de información indicando que el programa de fortalecimiento de las oficinas regionales del Biobío y la Araucanía, se estableció a través de la Resolución Nº89 de 29 de abril de 2022, con una duración de dieciocho meses. Agrega que mediante el Oficio Ord. 261, que hace referencia la solicitante, el INDH puso en conocimiento de las autoridades concernidas en la materia la existencia del referido programa, sin embargo, ningún informe o antecedente anexo fue adjuntado al referido oficio. Concluye que el programa de fortalecimiento se encuentra en ejecución, y sus resultados serán presentados al consejo del INDH, órgano a cargo de la dirección superior del servicio, una vez cumplidos los plazos de duración establecidos en la Resolución Nº89, que adjunta.



- 4) **AMPARO:** El 3 de septiembre de 2022, la Fundación Víctimas del Terrorismo Chile dedujo amparo a su derecho de acceso a la información en contra del señalado órgano de la Administración del Estado, fundado en la respuesta denegatoria a su solicitud de información. Agrega que el informe solicitado existe, y señala aquellos funcionarios que lo elaboraron, en los meses de junio y julio de 2022. Agrega que el informe solicitado es conocido por el consejo directivo del órgano, así como de otras autoridades.
- 5) **DESCARGOS Y OBSERVACIONES DEL ORGANISMO:** El Consejo Directivo de esta Corporación acordó admitir a tramitación este amparo, confiriendo traslado a la Sra. Directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos, mediante Oficio E23684 de 14 de noviembre de 2022 solicitando que: (1°) señale si la información requerida en la solicitud de acceso, obra en poder del órgano que representa, constando en alguno de los soportes documentales que señala el inciso segundo del artículo 10 de Ley de Transparencia; (2°) se refiera a la eventual concurrencia de alguna circunstancia de hecho que haga procedente la denegación de la información requerida; (3°) se pronuncie acerca de la eventual concurrencia de algunas de las causales constitucionales o legales de secreto o reserva que harían procedente la denegación de la información solicitada.

Luego, con fecha 14 de noviembre de 2022, mediante Oficio Ord. N° 560, El Instituto Nacional de Derechos Humanos evacuó sus descargos y observaciones, en los que junto con reiterar lo informado en la respuesta a la solicitud de información, señaló que, en síntesis, este Consejo ya resolvió una solicitud de información relativa al informe de marras, amparo que fue rechazado por configurarse la causal de reserva del artículo 21 N°1 letra b) de la Ley de Transparencia, referida al privilegio deliberativo.

Continua, que a la fecha de la presentación de la solicitud de acceso a la información, y atendido el escaso tiempo transcurrido desde su inicio, no existían informes, reportes, ni actos que estuviesen autorizados por las instancias pertinentes, ni tampoco que hubieren sido presentadas al Consejo del Instituto, en cuanto órgano de dirección superior. En ese orden de ideas, las actividades en desarrollo y la información recopilada en ellas, en el contexto del plan de mejoramiento, deben ser aprobadas por el referido Consejo. A mayor abundamiento, refiere jurisprudencia de esta Corporación, en particular, la decisión de amparo rol C9606-22, la cual cita.

Agrega que según lo resuelto por el Consejo del INDH en sesión ordinaria N°664 de 11 de abril de 2022, mediante Resolución Exenta N°89, modificada con posterioridad por Resolución Exenta N°231 de 18 de agosto de 2022, se aprobó la creación de un programa de fortalecimiento de las oficinas regionales del Biobío, la Araucanía y Los Ríos, cuyo objeto se establece en la resolución citada, y cuya duración se fijó en dieciocho meses.

Señala que este programa buscar fortalecer la presencia del Instituto Nacional de Derechos Humanos en las regiones afectadas por situaciones de violencia, atendido el impacto en el ejercicio y goce de los derechos fundamentales de quienes habitan dichas regiones. Para este objetivo, el programa cuenta con cinco líneas de trabajo, a saber:



*“1. Comunicación, incidencia, coordinación y enlace interinstitucional a nivel central; 2. Comprensión, sensibilización y desarrollo de competencias en derechos humanos; 3. Monitoreo de la situación del respeto a los derechos humanos; 4. Protección de derechos humanos, legislación y justicia; y 5. Fortalecimiento de las sedes regionales de Bío-Bío, La Araucanía y Los Ríos”.* El programa depende de la Unidad de Planificación, Control de Gestión y TIC del INDH y es coordinado por un comité conformado por el jefe de la unidad ya mencionada, un asesor experto temático, dependiente de Dirección, y las jefaturas de las oficinas regionales donde opera. A su turno, este comité debe asegurar la articulación y colaboración con las unidades del nivel central, en el ámbito de sus competencias y responsabilidades orgánicas institucionales.

Continúa, que la fecha de implementación del programa de fortalecimiento comenzó a inicios de mayo de 2022, y finalizará en noviembre de 2023, razón por la cual, a la fecha de presentación de la solicitud objeto del presente amparo, y como se señaló, no existen informes, reportes, ni documentación del programa que haya sido visados por las autoridades e instancias correspondientes, incluido el Consejo Directivo del INDH. Asimismo, señala que a la fecha de sus descargos, tampoco existe documentación que cumpla tales condiciones.

Respecto a los antecedentes recopilados en virtud de la ejecución del programa, señala corresponder al Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos, como órgano directivo del Servicio, la adopción de las decisiones pertinentes, una vez cumplidos los objetivos y metas que se fijaron.

En cuanto al estado de ejecución y las actividades que se han desarrollado, agrega que se han realizado actividades con un alcance cercano a las dos mil personas, donde destacan reuniones con autoridades y actores locales, reuniones con comunidades mapuche, entrevistas a particulares, talleres con dirigentes y organizaciones mapuche y de la sociedad civil, talleres a funcionarios de las fuerzas armadas, de orden y seguridad, observaciones y visitas a cárceles, participación en actividades de difusión y mesas de trabajo interinstitucionales, entre otras.

Refiere que aquellas actividades a las que hace referencia, realizadas en el contexto de la ejecución del programa, son fuente directa y constituyen antecedentes previos de los informes que apruebe, y de las recomendaciones que emita el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos, una vez concluya el programa y se presenten sus resultados. En consecuencia, la entrega y publicidad de antecedentes preliminares, en forma anticipada y sin contar con la aprobación ni de las instancias orgánicas de coordinación y articulación del programa de fortalecimiento ni del Consejo del INDH, afectaría, en primer lugar, la implementación de aquél y el cumplimiento de sus objetivos, en tanto consolidaría información cuyo análisis no ha concluido y carente de decisión de autoridad, dando la falsa apariencia de “informes o reportes” institucionales a antecedentes que no son tales.

A mayor abundamiento, indica que en conformidad a la Ley N° 20.405, la dirección superior del Instituto corresponde a su Consejo, y, en tal condición, debe emitir pronunciamiento en las materias de competencia del INDH, una de las cuales es informar sobre la situación de los Derechos Humanos en el país, y proponer a los órganos del Estado las medidas que estime deben adoptarse, siendo esta un de las responsabilidades primordiales del órgano.

Por ello, sostiene que es función esencial y privativa del Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos la aprobación de los resultados, propuestas e informes que el programa de fortalecimiento en comento le presente al concluir su ejecución. Así, el Consejo del INDH puede requerir complementaciones, aclaraciones, enmiendas o correcciones, de modo tal que su proceso de elaboración no puede estimarse completo ni concluido, antes de aquella etapa.

En cuanto al privilegio deliberativo, indica que en las condiciones referidas en los párrafos precedentes, la entrega y publicidad de los antecedentes lesionaría el procedimiento de formación de los pronunciamientos y recomendaciones que el Instituto debe emitir por mandato legal, y despojaría a su órgano de dirección superior de una de las atribuciones privativas que la ley le entrega en la materia.

Finaliza, señalando que los antecedentes recopilados en el marco de la ejecución el programa, en particular, las entrevistas a habitantes de las regiones que comprende dicen relación con personas determinadas, por lo que, por su propia naturaleza, serían constitutivos de datos sensibles, en los términos del artículo 2, letra g) de la Ley N°19.628. Asimismo, es información cuya publicidad podría afectar los derechos de terceros, además de ser recolectada de fuentes no accesibles al público, en los términos de la referida ley.

## **Y CONSIDERANDO:**

- 1) Que, el presente amparo se funda en la negativa del Instituto Nacional de Derechos Humanos a la entrega del primer informe emitido por el equipo de trabajo encargado de la ejecución del programa de fortalecimiento de las oficinas regionales del Biobío, La Araucanía y Los Ríos. Al efecto, el órgano tanto en su respuesta, como con ocasión de sus descargos señaló que la información solicitada se enmarca en un proceso que aun no concluye, por encontrarse en plena ejecución, y que sus resultados deben ser aprobados por el Consejo del INDH, como órgano superior de dirección, una vez cumplido el plazo de duración del referido programa, que sería en noviembre de 2023.



- 2) Que, a modo de contexto, cabe tener presente que el artículo 2 inciso 1° de la ley N° 20.405, que crea el Instituto Nacional de Derechos Humanos establece que *“El Instituto tiene por objeto la promoción y protección de los derechos humanos de las personas que habiten en el territorio de Chile, establecidos en las normas constitucionales y legales; en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile y que se encuentran vigentes, así como los emanados de los principios generales del derecho, reconocidos por la comunidad internacional. En su organización interna se regirá por las disposiciones de esta ley y lo que señalen sus estatutos.”* Agrega el artículo 3° que le corresponderá especialmente al Instituto: 1.- *Elaborar un Informe Anual, que deberá presentar al Presidente de la República, al Congreso Nacional y al Presidente de la Corte Suprema sobre sus actividades, sobre la situación nacional en materia de derechos humanos y hacer las recomendaciones que estime convenientes para su debido resguardo y respeto. Su Consejo deberá adoptar todas las medidas pertinentes destinadas a otorgar publicidad a dicho informe a la comunidad.(...);* 2.- *Comunicar al Gobierno y a los distintos órganos del Estado que estime convenientes, su opinión respecto de las situaciones relativas a los derechos humanos que ocurran en cualquier parte del país.(...);* 3.- *Proponer a los órganos del Estado las medidas que estime deban adoptarse para favorecer la protección y la promoción de los derechos humanos;* 4.- *Promover que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, a fin que su aplicación sea efectiva;* 5.- *Deducir acciones legales ante los tribunales de justicia, en el ámbito de su competencia.(...)*”
- 3) Que, en relación a la causal de secreto o reserva prevista en el artículo 21 N° 1, letra b), de la Ley de Transparencia que fuere alegada por el órgano, cabe hacer presente que, se podrá denegar total o parcialmente lo requerido, cuando la divulgación de lo pedido afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano, particularmente tratándose de antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política, sin perjuicio que los fundamentos de aquéllas sean públicos una vez que sean adoptadas. Además, según lo previsto en el artículo 7 N° 1, letra b), del Reglamento de la Ley de Transparencia, se entiende por antecedentes todos aquellos que informan la adopción de una resolución, medida o política, y por deliberaciones, las consideraciones formuladas para la adopción de las mismas, que consten, entre otros, en discusiones, informes, minutas u oficios. Así, según lo razonado sostenidamente por este Consejo, en las decisiones de los amparos rol C12-09, C79-09 y C3014-15, entre otras, para que se configure la causal de reserva en comento, se requiere la concurrencia de dos requisitos copulativos: a) que la información requerida sea un antecedente o deliberación previa a la adopción de una resolución, medida o política; y, b) que la publicidad, conocimiento o divulgación de dicha información afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano
- 4) Que, respecto al primero de los requisitos señalados en el considerando precedente, este Consejo ha estimado que debe existir un vínculo preciso de causalidad entre los antecedentes o deliberaciones previas, y la resolución o medida a adoptar por dicho

órgano, de manera que sea claro que los antecedentes o deliberaciones originarán la resolución, medida o política de que se trata. En este caso, dicho requisito se ha verificado, de acuerdo con lo explicado detalladamente por el órgano reclamado tanto en su respuesta como descargos. Así, expuso que en ejecución de lo acordado por el Consejo del INDH -órgano a cargo de su dirección superior- en su sesión ordinaria N°664, de 11 de abril de 2022, mediante Resolución Exenta N° 89, de 29 de abril de 2022, modificada por Resolución Exenta N°231, de 18 de agosto de 2022, se tuvo por aprobada la creación de un programa de fortalecimiento de las oficinas regionales de Biobío, La Araucanía y Los Ríos, cuyos objetivos, líneas de trabajo, metas e instancias de coordinación se encuentran establecidos en las resoluciones citadas y cuya duración se fijó en 18 meses, informando al solicitante que el programa pretende fortalecer la presencia del INDH en las regiones afectadas por un escenario de conflicto intercultural y por situaciones de violencia grave, persistentes en el tiempo, atendido su impacto significativo en el ejercicio y goce de los derechos fundamentales de quienes las habitan, como la estructura y responsables del mismo. Además, señaló que el referido programa se inició en mayo de 2022 y finalizará en noviembre de 2023. Por su parte de la Resolución Exenta N° 89, de 29 de abril de 2022 establece que varias de las metas fijadas al programa dicen relación con la elaboración de propuestas de actualización o realización de informes (metas de la línea de trabajo N°1.3); de programas (metas de las líneas de trabajo 1.2 y 1.5); de estándares y recomendaciones (metas de la línea de trabajo 1.5).

- 5) Que, el órgano reclamado hace presente además que a la fecha de presentación de la solicitud de acceso a la información del recurrente, atendido el escaso tiempo transcurrido desde su inicio, no existían informes ni reportes del programa, autorizados por las instancias señaladas, que hubieran sido presentados al Consejo para su aprobación y la adopción de las medidas correspondientes. Lo anterior, aun cuando la fecha de sus descargos el programa ha desarrollado actividades de un amplio espectro con el objeto de cumplir con las líneas de trabajo y las demás metas asignadas, que se indican en la Resolución Exenta N°89, de fecha 29 de abril de 2022. Agregó, que dichas actividades y la información recopilada en ellas tienen como objetivo la implementación del programa y el cumplimiento de sus metas, por lo que tratándose de la presentación de propuestas, deben contar con la aprobación del Consejo, que es el órgano de dirección superior de la institución, y por tanto la información y antecedentes que se recopilen serán fuente directa de los informes y recomendaciones que emita el Consejo del INDH, una vez que concluya el programa y se le presenten sus resultados.
- 6) Que, de acuerdo con los antecedentes examinados, a juicio de este Consejo se ha podido determinar que la información pedida cumple con el primer requisito exigido para configurar la causal de reserva alegada, esto es, que los antecedentes recopilados sobre la materia consultada constituyen antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política por parte del INDH. Sin embargo, como ya se ha



señalado, ello no es suficiente para configurar la causal de reserva en cuestión, pues se precisa, además, que la publicidad afecte el debido cumplimiento de las funciones del organismo, por lo que corresponde medir el potencial de afectación que la revelación de la información pedida podría ocasionar al INDH.

- 7) Que, en relación con el segundo requisito, teniendo en consideración los descargos formulados por el órgano reclamado, la normativa citada en el considerando 2°, como asimismo la naturaleza de la información pedida, este Consejo advierte que la divulgación de los antecedentes solicitados afectaría el debido cumplimiento de las funciones del INDH. En este sentido, resulta plausible lo alegado por el órgano reclamado en orden a que la publicidad de antecedentes preliminares, en forma anticipada y sin contar con la aprobación ni de las instancias orgánicas de coordinación y articulación del programa de fortalecimiento ni del Consejo del INDH, afectaría por una parte, la implementación del programa y el cumplimiento de sus objetivos, en tanto no se tratara de información cuyo análisis haya concluido y haya sido visada por la autoridades de la institución requerida. Por otra parte, resulta fundamental que los resultados de la información pedida que se relaciona con un programa de fortalecimiento de las oficinas regionales de Biobío, La Araucanía y Los Ríos, de duración de 18 meses, que busca entre otros objetivos, fortalecer la presencia del INDH en las regiones afectadas por un escenario de conflicto intercultural y por situaciones de violencia grave, se entregue una vez que la dirección superior de dicho órgano público emita el respectivo pronunciamiento en las materias que son de su competencia, como lo es informar sobre la situación de los derechos humanos en el país y proponer a los órganos del Estado las medidas que estime deban adoptarse para favorecer su protección y promoción, o al menos que se trate de antecedentes que hayan sido debidamente visados por dicha autoridad, lo que aún no ha ocurrido en el presente caso, no sólo porque el referido programa termina en noviembre de 2023, sino que también porque el proceso de revisión de los antecedentes que se ha ido recopilando está en ejecución y aun no concluido.
- 8) Que, por lo expuesto, este Consejo estima que divulgar la información pedida afectaría el debido cumplimiento de las funciones del Instituto Nacional de Derechos Humanos, razón por la cual se rechazará el presente amparo, por configurarse la causal de reserva consagrada en el artículo 21 N°1 letra b) de la Ley de Transparencia, sin necesidad de pronunciarse por las otras causales de reserva alegadas con ocasión de los descargos, por resultar inoficioso. En el mismo sentido se resolvió el amparo Rol C9606-22 deducido en contra de la reclamada, respecto del *“Primer Reporte para Informe de víctimas de la violencia, Macrozona Sur elaborado por el equipo del INDH destinado en Angol que ha sido informado en la prensa.”*
- 9) Que, en dicho contexto, una vez afinado el proceso deliberativo en que incide la información solicitada, esta podrá ser requerida nuevamente mediante el procedimiento contemplado en 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. Rechazar el amparo deducido por la Fundación Víctimas del Terrorismo Chile, en contra del Instituto Nacional de Derechos Humanos, en virtud de los fundamentos expuestos precedentemente.
- II. Encomendar al Director General y a la Directora Jurídica (S) de este Consejo, indistintamente, notificar la presente decisión a la Fundación Víctimas del Terrorismo Chile y al Sra. Directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos.

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 Francisco Leturia Infante, sus Consejeras doña Gloria de la Fuente González y doña Natalia González Bañados y su Consejero don Bernardo Navarrete Yáñez.

Por orden del Consejo Directivo, certifica la Directora Jurídica (S) del Consejo para la Transparencia doña Ana María Muñoz Massouh.